



## Deutsch-Russische Juristenvereinigung e.V.

Германо-Российская ассоциация юристов

### **Интервью с Алиной Альфритовной Гавва, к.ю.н., доцентом кафедры гражданского права и процесса Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан (март-апрель 2016 г.)**



**Алина Гавва** занимает должность доцента на кафедре гражданского права и процесса Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан ([www.bagsurb.ru](http://www.bagsurb.ru)). Ученая степень кандидата юридических наук присуждена в 2011 году, тема диссертации «Институт права частной собственности на земельный участок в современном гражданском праве». Является докторантом Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (<http://igsu.ranepa.ru>), активно участвует в исследованиях по актуальным вопросам гражданского и земельного права, имеет более 50 научных публикаций.

Алина Гавва работает в сфере высшего образования с 2000 года, осуществляет практическую деятельность по юридической специальности с 1997 года, выступает независимым экспертом в комиссиях по аттестации государственных гражданских служащих. С 2015 года – член Германо-Российской ассоциации юристов.

Более подробно: [http://www.bagsurb.ru/about/organizational\\_structure/detail.php?ID=22072](http://www.bagsurb.ru/about/organizational_structure/detail.php?ID=22072)

*Уважаемая Алина Альфритовна,*

*Большое спасибо за то, что Вы согласились ответить на ряд вопросов Германно-Российской ассоциации юристов. Наши вопросы будут касаться юридического образования, недавних изменений в российском гражданском праве, а также предмета Вашей специализации – права недвижимости.*

*В 2015 году Вы участвовали в летней школе немецкого предпринимательского права, проходящей в нескольких немецких городах, и вступили в качестве члена в Германно-Российскую ассоциацию юристов. Чем вызван Ваш интерес к Германии и немецкому праву? Какие впечатления у Вас остались от Германии?*

Ранее мне уже приходилось бывать в Германии, и не только в качестве туриста. В частности, я работала и собирала научный материал в библиотеках Берлина и Мюнхена. В прошлом году вместе с коллегой из Нидерландов я принимала участие в конкурсе на соискание Германно-российской юридической премии. Наша статья была посвящена немецкому и российскому опыту конституционализации гражданского права. Кроме того, в 2014 году я участвовала в конкурсе, организуемым DAAD, на прохождение научной стажировки в Институте Восточно-Европейского права, расположенного в Регенсбурге. Таким образом, меня давно привлекала возможность изучить тонкости немецкого права, познакомиться с методикой его преподавания, расширить контакты в научной сфере. Поэтому, когда я узнала о летней школе немецкого предпринимательского права, не было никаких сомнений по поводу участия в ней. Результат от двухнедельной учебы в летней школе оправдал все мои ожидания, в целом остались прекрасные впечатления.

*Какие связи с Германией (инвестиции/торговля/образование) существуют в Башкортостане?*

Регион, в котором я живу, имеет давние экономические, научные и культурные связи с Германией, входящей в число основных внешнеэкономических партнеров Башкортостана и, наряду с Францией, Австрией и Нидерландами, выступающей для нас страной-инвестором. Примечательно и то, что городом-побратимом Уфы уже несколько десятков лет является немецкий город Галле, в честь которого названа одна из улиц столицы Башкортостана.

Первые официальные контакты нашей республики с Германией были установлены в 1964 году, а в 1969 году в Уфе начало свою деятельность Башкирское отделение Общества советско-германской дружбы «СССР – ГДР». В настоящее время функцию поддержки политических, экономических и культурных связей между жителями Башкортостана и Федеральными землями Германии выполняет Общество дружбы «Башкортостан – Германия». В Уфе регулярно проходят недели немецкого языка, фестиваль немецкого кино, проводятся презентации немецких вузов. Немаловажную роль в этом процессе играет специализированный центр изучения немецкого языка «Hallo-Deutsch», являющийся партнером Гёте-института.

***Расскажите немного о вашей Академии (БАГСУ). У Вас учатся преимущественно студенты из Уфы или и из других регионов? Кем, в основном, становятся выпускники юридического факультета? Поменялись ли приоритеты в последние годы (например, выпускники больше стремятся работать в государственных и муниципальных структурах или, наоборот, в частном секторе)?***

Академия была создана в 1991 году и, по сути, стала правопреемником высшей партийной школы, образованной в 40-х годах прошлого века. С момента своего создания она ориентировалась на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, слушателям предлагалось большое количество программ дополнительного образования. Академия долгое время сохраняла статус «камерного» учреждения, в котором был особый контингент студентов и не предусматривалось очной формы обучения вплоть до 2011 года. Первый выпуск бакалавров юриспруденции на очном отделении состоялся только прошлым летом.

Как правило, к нам поступают студенты из городов и районов Башкортостана, но иногда учатся студенты и из других регионов (Челябинской, Свердловской областей, Ханты-Мансийского автономного округа). Наши выпускники в основном ориентированы на работу в государственных структурах. Хотя нередко на юридический факультет приходят студенты, работающие в частной сфере и даже имеющие свой собственный бизнес, стремящиеся получить второе высшее образования исключительно для себя.

***Преподают ли в БАГСУ иностранные языки и иностранное/международное право? Существуют ли у Вашего факультета программы сотрудничества и обмена студентами с иностранными университетами?***

Безусловно, в настоящее время владение иностранными языками, а также изучение норм международного права является необходимой составляющей подготовки высококвалифицированного юриста. Во время учебы в БАГСУ студенты изучают иностранный язык, как правило, английский, в обязательном порядке. К сожалению, у нас нет отдельного профиля подготовки по международному праву. И поскольку очное отделение на юридическом факультете открыто совсем недавно, пока также нет активного международного обмена студентами с иностранными университетами.

Однако, если говорить о программах сотрудничества и возможности прохождения зарубежной стажировки, Академией накоплен огромный опыт в рамках реализации Президентской программы подготовки управленческих кадров. Партнерами БАГСУ являются, в частности, такие высшие учебные заведения Германии, как Германская академия менеджмента земли Нижняя Саксония, Дрезденский технический университет, Академия экспорта земли Баден-Вюртемберг. Кстати, о преимуществах этой программы говорил в своем недавнем интервью для DRJV и господин Книгге, являющийся председателем Немецкой ассоциации выпускников Президентской программы.

***Несколько вопросов о современном состоянии образования в России. Существуют ли в вашей стране рейтинги ВУЗов/факультетов?***

Вы задали очень актуальный и сложный вопрос. Да, в нашей стране активно внедряются рейтинги ВУЗов, соответственно, интерес к ним постоянно растет. И, если лет десять назад, когда рейтинги только появлялись, факт, например, привлечения иностранных преподавателей носил больше имиджевый характер, то сейчас это важный критерий эффективности ВУЗа. Кроме того, место в рейтинге способствует узнаваемости учебного заведения, что может обеспечить приток дополнительных студентов, в том числе из-за рубежа. Проблема состоит в том, что для обеспечения соответствия международным стандартам необходимо соблюдение целого ряда требований, таких как наличие нобелевских лауреатов или определенного количества публикаций сотрудников в ведущих научных журналах на английском языке. Для региональных ВУЗов эти требования остаются зачастую невыполнимыми.

Безусловно, что с внедрением рейтинговой системы в России вряд ли можно будет говорить об идее равенства университетов, широко распространенной в свое время в Германии. В настоящее время меры государственной поддержки реализуются лишь в отношении флагманских университетов страны. В частности, в рамках федеральной программы «Развитие профессионального образования» выделяются значительные бюджетные средства на поддержку порядка двадцати специально отобранных российских ВУЗов. Цель субсидирования состоит в том, чтобы повысить конкурентоспособность высшей школы на международном уровне среди ведущих мировых образовательных центров и обеспечить вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню согласно международному рейтингу. Пока туда входит единственный российский ВУЗ – МГУ. Очевидно, что при распределении мест российских высших учебных заведений по предметному признаку приоритетное положение занимают физическо-математические и инженерно-технические науки.

***Вы упомянули о новых требованиях к преподавателям ВУЗов в отношении определенного количества научных публикаций, в том числе в зарубежных изданиях. В чем состоит суть этих требований?***

В России, в отличие от Германии, не предусмотрена процедура хабилитации, когда кандидат обязан, кроме соблюдения прочих требований, опубликовать результаты своих исследований в престижных изданиях. Тем не менее, требования о наличии опубликованных научных и учебно-методических работ предъявляются в нашей стране к лицам, претендующим на получение ученого звания доцента или профессора. Кроме того, чтобы получить допуск к защите кандидатской или докторской диссертации, каждый соискатель ученой степени, например, по юриспруденции, обязан иметь не менее трех статей для кандидатской диссертации и не менее пятнадцати – для докторской, опубликованных в рецензируемых журналах. Существует специальный перечень, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки России (<http://vak.ed.gov.ru>), который включает 1906 наименований журналов по всем научным специальностям.

Требования же, касающиеся публикаций в зарубежных изданиях, обусловлены внедрением рейтинговой системы оценки деятельности преподавателей, влияющей в целом на рейтинг ВУЗа. Наиболее важное значение придается индексу цитирования, для расчета которого, как известно, используются базы данных Web of Science, Scopus и другие. В России, кроме того, в 2005 году был запущен проект РИНЦ (Российский индекс научного цитирования), представляющий собой национальную информационно-аналитическую систему (<http://elibrary.ru>). В основе системы лежит библиографическая реферативная база данных, в которой индексируются статьи в российских научных журналах. Немаловажным является тот факт, что РИНЦ, в отличие от основных международных систем цитирования, находится в открытом доступе. Это, в свою очередь, позволяет всем российским ученым без ограничений использовать данный ресурс.

***Каково Ваше мнение о текущей реформе юридического образования в России, в результате которой юридические факультеты подлежат переаттестации? Считаете ли Вы правильным, что таким образом существенно уменьшится количество юридических факультетов в стране?***

Если я правильно понимаю, Ваш вопрос касается общественной аккредитации факультетов, выдающих дипломы о юридическом образовании, которая проводится на основании решения Ассоциации юристов России. После принятия этого решения в 2007 году началась совместная работа Ассоциации и Министерства образования и науки России по созданию новой системы качественной оценки юридических ВУЗов страны. В качестве критериев такой оценки выступают уровень теоретической и практической подготовки студентов, материально-техническая база ВУЗа, профессионализм преподавателей. В настоящее время из тысячи программ юридических специальностей Ассоциация аккредитовала только порядка восьмидесяти. К слову, юридический факультет БАГСУ успешно прошел общественную аккредитацию в 2013 году. Но эта аккредитация носит добровольный характер, поэтому говорить о массовом сокращении юридических факультетов, на мой взгляд, пока преждевременно.

Однако следует отметить другую тенденцию – это значительное сокращение филиальной сети ВУЗов по стране, с одной стороны, и объединение ВУЗов, с другой. Нужно отметить, что создание сети опорных университетов далеко не первый опыт оптимизации региональных образовательных структур в нашей стране. В частности, начиная с 2006 года, в России были созданы 10 федеральных университетов. По мнению российского министра образования и науки Дмитрия Ливанова, нужна государственная поддержка только крупных региональных университетов с сильными юридическими школами. Средства из бюджета будут выделяться на конкурсной основе. Участником конкурса может стать любой государственный университет федерального значения, прошедший процедуру реорганизации после добровольного объединения с другими ВУЗами. В конце января этого года экспертным советом Минобрнауки России было одобрено 11 таких заявок.

***В Германии по многочисленным опросам общественного мнения адвокаты, судьи и профессора университетов традиционно относятся к самым популярным и уважаемым профессиям. Как, на Ваш взгляд, в России дела обстоят с престижем юридических профессий?***

Необходимость создания новой качественной оценки юридических ВУЗов и факультетов, о которой мы только что говорили, была обусловлена именно резким снижением престижа юридической профессии в России. Если в Советском Союзе юридическое образование давали 250 учебных заведений, к 2008 году их насчитывалось уже 1,5 тысячи. В результате этого на рынке труда стал наблюдаться существенный переизбыток юристов с невысоким уровнем квалификации. Поэтому поднять престиж юридической профессии было решено как раз путем сокращения численности юридических ВУЗов и факультетов, не выдерживающих основные критерии оценки. Результатом предпринимаемых мер должно стать повышение качества российского юридического образования и рост престижа юридической профессии в целом.

***Помогает ли, на Ваш взгляд, ученая степень кандидата юридических наук в профессиональной деятельности и карьере?***

Конечно, получить степень кандидата юридических наук престижно, и, как правило, это имеет значение при трудоустройстве. В аспирантуру поступают как те, кто стремится связать свою профессиональную деятельность с наукой, так и те, кто планирует заниматься практической деятельностью. Другое дело, если речь идет о получении докторской степени. В 2014 году было принято новое положение, в соответствии с которым в докторантуру могут быть направлены работники, занимающиеся педагогической, а также научной или научно-исследовательской деятельностью. Следовательно, докторантура теперь полностью отнесена к сфере науки, и стать докторантом, а впоследствии и доктором наук, занимаясь исключительно практической деятельностью, стало невозможно.

***Несколько вопросов о российском праве в целом. Прежде всего хотелось бы узнать Ваше мнение об обширной реформе гражданского права в России, проходящей с 2012 года. Какие институты, на Ваши взгляд, требуют дальнейшего развития?***

Если позволите, я не буду затрагивать всех аспектов этой реформы, тем более, что об этом очень подробно и интересно рассказали в своих интервью для DRJV непосредственные ее разработчики. Думаю, что наиболее сложным вопросом в рамках проводимой реформы остается проблема совершенствования вещного права и, в частности, вопрос о разграничении норм гражданского и земельного законодательства в сфере оборота земельных участков. Дело в том, что с принятием в 2001 году Земельного кодекса РФ, а именно п. 3 ст. 3 ЗК РФ, было установлено его приоритетное положение в области регулирования имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними. Это привело к тому, что применение норм гл. 17 ГК РФ «Право собственности и другие вещные права на землю» стало фактически

невозможным. Высказывались даже мнения, что в связи с принятием ЗК РФ вообще отпадает необходимость в главе 17 ГК РФ, тем более, что в ЗК РФ включены ст. 37 «Особенности купли-продажи земельных участков» и ст. 22 «Аренда земельных участков».

С этим сложно согласиться, поскольку общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны и использования земли как природного ресурса, регулируемые нормами публичного (экологического и земельного права), принципиально отличны от отношений, возникающих при «вовлечении» такого природного ресурса в сферу имущественного оборота. Очевидно, что попытки урегулировать оборот земельных участков и их правовой режим с помощью специальных земельно-правовых, а не гражданско-правовых предписаний, представляют собой пережиток прежнего правопорядка, в котором в силу национализации земли все земельные отношения регулировались исключительно земельным, а по сути, – административным правом. В начале 90-х гг. XX века Россия находилась лишь на начальном пути построения социального государства с развитой рыночной экономикой, и, вероятно, поэтому было сохранено характерное для советского права разграничение норм по отраслям гражданского и земельного права. Однако известная коммерциализация норм, ранее входивших в публично-правовую сферу, привела к тому, что правоотношения, которые долгое время регулировались земельным законодательством, после ликвидации права исключительной государственной собственности на землю, как справедливо отмечает профессор Суханов, «вышли» из предмета земельного права.

Необходимость сосредоточить в ГК РФ частноправовые нормы, посвященные регулированию оборота природных объектов, и соответственно изъять их из отраслевых кодексов особо подчеркивалась разработчиками Концепции развития гражданского законодательства РФ. По сути это означает, что все нормы, касающиеся вещных прав и сделок с природными объектами, должны быть перенесены в ГК РФ, а Земельный, Лесной и другие кодексы должны содержать нормы публичного характера. Одним из путей решения обозначенной проблемы могло бы стать принятие Экологического кодекса, проект которого еще в 2007 году был представлен для публичного обсуждения. Основная цель его разработки состоит в переходе от пообъектного к комплексному правовому регулированию, а также в согласованном развитии и применении законодательства об охране окружающей среды, гражданского, административного и иного законодательства.

***Какие правовые реформы необходимы, по Вашему мнению, для дальнейшего улучшения делового и инвестиционного климата в России?***

Абсолютно согласна в этом вопросе с профессором Егоровым, который в своем интервью для DRJV отметил, что для улучшения инвестиционного климата в нашей стране необходимо совершенствовать земельное законодательство. Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются. В частности, с 1 марта 2015 года начала действовать обновленная редакция Земельного кодекса РФ в связи с принятием Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

***Какую цель преследовал законодатель, принимая эти поправки? Пожалуйста, расскажите кратко об основных аспектах этой реформы.***

Многочисленные поправки коснулись порядка распоряжения земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности. Основная цель этих нововведений заключалась, прежде всего, в устранении сложных бюрократических механизмов и в упрощении порядка предоставления земельных участков, а также в обеспечении прозрачности во взаимоотношении граждан и юридических лиц с муниципалитетами. Многие специалисты едины во мнении, что это самые масштабные изменения ЗК РФ за всю историю его существования.

Прежде всего изменения затронули порядок продажи земельных участков. Если ранее продажа была возможна на условиях и аукциона, и конкурса, то теперь в соответствии со ст. 39.3 ЗК РФ остался только аукцион. Проведение аукциона по продаже или предоставлению в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть инициировано как специально уполномоченным органом, так и заинтересованным физическим или юридическим лицом. Статьями 39.11, 39.12 ЗК РФ введен единый порядок, используемый при предоставлении земельных участков на аукционе вне зависимости от целей предоставления таких земельных участков.

Правила проведения аукциона частично упростились, поскольку участие в аукционе одного участника не является больше основанием для признания такого аукциона несостоявшимся. При этом договор купли-продажи земельного участка заключается по начальной цене предмета аукциона, а размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа по договору аренды земельного участка определяется в размере, равном начальной цене предмета аукциона. От победителя аукциона не допускается требовать возмещение расходов, связанных с выполнением кадастровых работ в отношении земельного участка, являющегося предметом указанных договоров, а также расходов, связанных с организацией и проведением аукциона.

На победителя аукциона возлагается обязанность заключить договор купли-продажи или договор аренды земельного участка, являющегося предметом аукциона. В случае же уклонения от заключения соответствующего договора указанное лицо на два года попадает в список недобросовестных участников в соответствии с п. 32 ст. 39.12 ЗК РФ.

Введена система подачи электронных заявок на участие в аукционе. При этом предусмотрено, что положения ст. 39.13 ЗК РФ применяются со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок проведения аукционов в электронной форме по продаже земельных участков и аукционов в электронной форме на право заключения договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В настоящее время такой федеральный закон еще не принят. Следовательно, проведение аукциона по продаже земельного участка и аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в электронной форме пока не осуществляется.

В числе положительных изменений действующего земельного законодательства можно отметить новый порядок формирования цены реализуемых земельных участков. По общему правилу цена определяется в результате проведения аукциона, цена же земельных участков, предоставляемых без проведения торгов, не может превышать кадастровую. Ранее такое ограничение действовало только в отношении выкупаемых земельных участков, занятых зданиями и строениями, принадлежащими на праве собственности покупателю. Начальной ценой аукциона по продаже земельного участка может быть рыночная или кадастровая стоимость.

Существенные изменения внесены в отношении регламентации сроков договора аренды земельных участков. Впервые сроки аренды земельного участка привязаны к основаниям, по которым он предоставляется арендатору. При этом ст. 39.8 ЗК РФ предусмотрен порядок исчисления сроков путем указания на событие или срок действия связанного с договором аренды соглашения. Следует обратить внимание и на более широкое применение предельных (минимальных и максимальных) сроков аренды. Так, например, если участок предоставляется в аренду для строительства либо реконструкции здания или сооружения без проведения торгов, то договор аренды по выбору арендатора заключается на срок от трех до десяти лет. Если же договор аренды заключается на аукционе, то его срок будет как минимум равным двукратному нормативному сроку. Такой нормативный срок должен быть установлен уполномоченным федеральным органом власти, а до этого момента договор аренды будет заключаться на срок от пяти до сорока девяти лет по выбору органа власти, который распоряжается таким участком.

Помимо этого, расширен перечень условий, которые в обязательном порядке должны быть включены в договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, например, обязательств по проведению работ по рекультивации земли при аренде земельного участка для разработки недр. Условия договора аренды на предоставление земельного участка, предназначенного для комплексного освоения территории, должны содержать обязательства по осуществлению мероприятий по освоению территории, в том числе по строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства. Ненадлежащее исполнение этого обязательства может повлечь за собой расторжение договора в одностороннем порядке согласно п. 7 ст. 39.8 ЗК РФ.

Ужесточились требования и в отношении арендаторов, желающих изменить разрешенное использование земельного участка. Так, согласно п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ внесение изменений в заключенный по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка не допускается.

Кроме того, ограничивается преимущественное право арендатора публичного участка на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов. Исключение составляют случаи, когда земельный участок был предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов, а также земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для

ведения садоводства или дачного хозяйства (п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ). Предусматривается возможность однократного продления договора без торгов и в целях завершения строительства при условии соблюдения требований, установленных п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ. Что же касается общего порядка предоставления земельных участков без проведения торгов, то он установлен ст. 39.14 ЗК РФ. Помимо того, что закрепляется закрытый перечень таких оснований, предусматривается положение, согласно которому в случае предоставления земельного участка лицу в собственность или в аренду без проведения торгов вид права, на котором предоставляется такой земельный участок, выбирает заявитель.

И в заключении краткого обзора наиболее существенных изменений российского земельного законодательства следует сказать о новом порядке изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, действующем с 1 апреля 2015 года. Изменения направлены, прежде всего, на упрощение и ускорение данной процедуры с учетом опыта, полученного при проведении Олимпийских игр в Сочи, Форума АТЭС во Владивостоке и др. В частности, определены четкие правила выявления лиц, земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества которых подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд. При этом отсутствие сведений о зарегистрированных правах на земельные участки, подлежащие изъятию, и (или) на расположенные на них объекты недвижимого имущества, а также отсутствие кадастровых сведений о координатах характерных точек границ таких земельных участков не являются препятствием для принятия решения об изъятии (ст. ст. 56.5, 56.6 ЗК РФ). При определении размера возмещения не подлежат учету, в частности, объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов, произведенные вопреки его разрешенному использованию, а также вопреки условиям договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (п. 8 ст. 56.8 ЗК РФ). Если правообладатель изымаемой недвижимости, получивший проект соглашения об изъятии, по истечении 90 дней не подпишет такое соглашение, уполномоченный орган власти либо организация, на основании ходатайства которой принято решение об изъятии, имеют право обратиться в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимости (п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ).

***В России как федеративном государстве существует федеральное законодательство, а также принимаются законы на уровне субъектов федерации (см. ст. 72, 73, 76 Конституции РФ). В каких сферах/отраслях на практике практикующие юристы чаще всего имеют дело с законами субъекта федерации (например, нормативными актами Башкортостана)?***

Одной из сфер, которая согласно ст. 72 Конституции РФ отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и часто вызывает вопросы на практике, является порядок владения, пользования и распоряжения землей. Примером того, как в действительности воплощались указанные положения Конституции РФ, служит опыт правового регулирования отношений собственности

на земельные участки в Республике Башкортостан. В частности, длительное время земля в республике признавалась неотъемлемым достоянием народов, проживающих на ее территории, и не подлежала передачи в частную собственность. Как известно, категория «общественное достояние» широко применялась в советской правовой доктрине, основанной на принципе единства фонда государственной собственности. Отождествление государственной собственности и «общенародного достояния» продолжалось и в период реформы 90-х гг. XX века. Так, согласно Закону РСФСР «О земельной реформе» земля и ее недра, воды, растительный и животный мир признавались достоянием народов, проживающих на соответствующей территории.

Частная собственность на земельные участки была введена в Башкортостане с 1 января 1996 года. Однако в отличие от федерального законодательства, согласно которому с 1992 года субъектами частной собственности выступали и граждане, и юридические лица, приобретавшие участки несельскохозяйственного назначения, в республике круг субъектов и объектов права частной собственности на землю был существенно ограничен. В новой редакции Земельного кодекса Башкортостана (в настоящее время он утратил силу) было закреплено положение, согласно которому право частной собственности на землю предоставлялось только гражданам Башкортостана либо юридическим лицам, зарегистрированным в республике. Вопрос о незаконности ограничений прав граждан и юридических лиц был решен Конституционным Судом РФ только в 2000 году, после чего в Конституцию Башкортостана и республиканское земельное законодательство были внесены соответствующие изменения.

Важно отметить, что отнесение земельного законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов было необходимо для того, чтобы учесть в нем имеющиеся региональные особенности. Башкортостан не был единственной республикой, где долгое время действовал собственный Земельный кодекс. Однако с принятием ЗК РФ большинство субъектов отменили свои кодифицированные акты (в настоящее время земельные кодексы действуют только в Республике Саха (Якутия), Республике Татарстан и Кабардино-Балкарской Республике) и приняли отдельные законы. Например, 5 января 2004 года был принят закон «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан», которым также предусматривается право органов местного самоуправления в пределах своих полномочий издавать акты, содержащие нормы земельного права. В частности, в Уфе действует не менее десятка решений Совета городского округа, регламентирующих порядок предоставления земельных участков.

### ***Какие ограничения в отношении приобретения недвижимости иностранцами существуют в российском праве?***

Прежде всего, на отношения с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, распространяется принцип равного положения участников гражданского оборота, если иное не предусматривается тем или иным федеральным законом (абз. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ). Одной из сфер правового регулирования, в которой действуют специальные нормы, является регулирование отношений собственности на земельные участки. Так, в соответствии с п. 3 ст. 15 ЗК

РФ указанные категории субъектов не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. До установления Президентом РФ указанного перечня приграничных территорий не допускалось предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам (п. 5 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

В настоящее время Указом Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» предусмотрено, что запрет действует на территории 380 муниципальных образований. Кроме того, действующим законодательством для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов предусмотрены определенные ограничения в отношении права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения: они могут владеть и пользоваться земельными участками только на праве их аренды. Так же запрет на нахождение в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций касается земельных участков в границах морского порта (п. 2 ст. 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Иных федеральных законов, устанавливающих перечень особых территорий, в Российской Федерации не действует. Таким образом, за исключением вышеуказанных положений, в законодательстве не установлен запрет на предоставление иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельных участков на праве собственности. Более того, в действующем земельном законодательстве содержатся нормы, прямо предусматривающие возможность для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц приобретать земельные участки в собственность (п. 5 ст. 35, п. 4 ст. 39.4 ЗК РФ).

Следует отметить, что, по мнению некоторых авторов, признание в ЗК РФ иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц субъектами права собственности на земельные участки противоречит конституционному признанию земли и других природных объектов условием жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, поскольку «иностранцы граждане и их юридические лица, лица без гражданства – это временно проживающие, а иногда и не проживающие на российской территории граждане и лица. По смыслу Конституции РФ они не имеют права иметь земельную недвижимость на праве собственности на территории Российской Федерации».

Возникает очевидный вопрос, может ли такое предоставление умалять территориальную основу жизни и деятельности народов Российской Федерации, создавая возможность отторжения земли иностранному государству посредством сделок или предъявления территориальных претензий к Российской Федерации, привести в итоге к нарушению суверенитета РФ. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» сама по себе возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками – постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (п. 1 ст. 260 ГК РФ), – не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России и вытекает из ч. 2 ст. 9 и ст. 35 Конституции РФ. Следовательно, хотя законодатель и ввел публично-правовые ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, определив тем самым изъятия из национального режима регулирования права частной собственности на землю, единственным критерием, определяющим субъектов права частной собственности, остается нахождение земельного участка в гражданском обороте.

***По российскому праву земельный участок и расположенное на нем здание могут иметь разных собственников. Как это функционирует на практике? Стоит ли, по Вашему мнению, изменить этот принцип?***

В России с началом реформ 90-х годов прошлого века складывалась особая модель гражданско-правового регулирования, для которой были характерны три направления: во-первых, приоритет отдавался правам на здание над правами на земельный участок, во-вторых, недвижимость и права на нее не связывались с правами на земельный участок, в-третьих, главной вещью признавался земельный участок, а не расположенная на нем недвижимость. Сложившаяся многолетняя практика позволяет говорить о господстве первого направления, в рамках которого правам на здание и сооружение отдается приоритет над правами на земельный участок. Объясняется это тем, что в нашей стране в течение длительного периода существования исключительной собственности советского государства на землю главным объектом считались расположенные на земельном участке здания и сооружения, судьбе которых следовал земельный участок. Земельный же оборот был введен намного позже.

При существующем подходе возникает очевидный вопрос о возможности реализации принципа единого объекта недвижимости. Единство – это целостность объекта, которую может обеспечить только общий правовой режим, основанный на едином вещном праве, и не обязательно, что это должно быть право собственности. Достичь этого можно лишь в случае, если для законодателя станет ясно понимание того, что гражданско-правовой режим земельного участка нельзя отделять от

правового режима недвижимости, расположенной на таком участке. Необходимо отказаться и от столь распространенной в настоящее время практики дестабилизации системы вещных прав и разделения единого объекта недвижимости, когда собственнику строения, расположенного на земельном участке, последний предоставляется на праве аренды. Обусловлено данное обстоятельство происходящей т. н. «минимизацией» видов вещных прав на земельные участки, предусмотренной нормами ЗК РФ, в результате чего граждане и юридические лица вынуждены удовлетворять свои экономические потребности в рамках модели «собственность – аренда». В результате возникает ситуация, когда обладатель обязательственного права приобретает в отношении возведенных на земельном участке строений право «более сильное», чем обладатель вещного права на данный земельный участок.

Следует отметить, что нормы гл. 17 и другие нормы ГК РФ (ст. 552, ст. 553) в их первоначальной редакции допускали раздельное отчуждение земельного участка и находящегося на нем объекта недвижимости, что было вполне оправдано в период принятия ГК РФ, поскольку вся земля находилась в государственной собственности, но при этом было необходимо обеспечить оборот недвижимого имущества. В настоящее время основная причина, препятствующая созданию единого правового режима земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, состоит в существенных различиях в круге прав, которые на них возникают. Решение проблемы видится в расширении ограниченных вещных прав на земельный участок, предусматриваемом проектом ГК РФ. Безусловно, что при этом необходимо учитывать опыт и других стран, в частности, Германии.

***Какие именно аспекты законодательного регулирования недвижимости Вы бы посоветовали перенять из права Германии?***

Из германского законодательства, на мой взгляд, можно перенять целый ряд принципов, призванных обеспечивать стабильность имущественного оборота. Прежде всего, это т. н. принцип определенности, основанный на том, что право собственности на недвижимость не может существовать без особого объекта. В отличие от российского права в немецком гражданском праве единственным телесным объектом недвижимости признается земельный участок. При этом существенными составными частями недвижимости являются также права, если они не могут быть отделены от собственности на недвижимое имущество. Это, в частности, субъективные вещные права, такие как сервитуты, вещные обременения, а также право преимущественной покупки недвижимости.

В российском же праве, как говорилось ранее, сложилась совершенно иная модель, порождающая многочисленные проблемы на практике. Так, например, только в 2015 году Верховный Суд РФ указал, что замощение земельного участка, не отвечающее признакам сооружения, является его частью и не может быть признано самостоятельной недвижимой вещью (п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Из принципа определенности исходит другой важный принцип, в соответствии с которым третьи лица должны быть осведомлены о существовании вещного права, – принцип публичности. Это один из важнейших принципов германского законодательства, обеспечивающий возможность для участников гражданского оборота определить наличие вещных прав на недвижимость.

В российском законодательстве также урегулирован порядок внесения сведений об объектах недвижимого имущества, а также о правах на них в единый государственный реестр, который начал функционировать в нашей стране с 1998 года. Однако в отличие от Германии, где функцию ведения поземельной книги осуществляет специализированная служба, являющаяся подразделением участкового суда, либо государственная служба при муниципалитетах, в России указанную функцию реализует Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), которая находится в ведении Министерства экономического развития РФ. При этом важной чертой германского законодательства является презумпция достоверности записи в поземельной книге, призванная обеспечить защиту прав и законных интересов как собственника, так и добросовестного приобретателя недвижимости. В России и по сей день наличие реестра недвижимого имущества, к сожалению, не дает достаточных оснований утверждать о наличии института публичной достоверности в нашем законодательстве. Следует сказать, что с 1 января 2017 года вступает в силу Федеральный закон от 13 июня 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», которым предусматривается новый порядок ведения реестра недвижимости. Будем надеяться, что реализация этого закона даст положительные результаты.

Говоря о защите интересов не только собственников земельных участков, но и иных лиц, нельзя не сказать о проблеме правовой регламентации т. н. «соседских прав». В европейском законодательстве накоплен значительный опыт ограничения прав собственника земельного участка в интересах соседей (третьих лиц), где указанная концепция получила развитие на рубеже XIX и XX веков. Например, в германском законодательстве предусмотрено, что собственник не может воспрепятствовать проникновению на его участок газа, пара, запаха, дыма, копоти, тепла, шума, сотрясения и иных подобных воздействий с другого участка, если это не стесняет его или незначительно влияет на использование им своего участка, либо обуславливается обычной по местным условиям и по положению другого участка его эксплуатацией (§ 906 ГГУ). Если существует угроза причинения вреда земельному участку в результате разрушения здания или иного сооружения, находящихся на соседнем земельном участке, или в результате падения частей здания или сооружения, собственник вправе потребовать от лица, которое будет отвечать за причинение вреда, принять соответствующие меры, чтобы избежать этой опасности (§ 908 ГГУ).

Включение аналогичных норм в российское законодательство активно обсуждалось при разработке проекта ГК РФ. В частности, предусмотрена норма, согласно которой лица, владеющие соседними недвижимыми вещами, при осуществлении принадлежащих им вещных прав должны соблюдать ограничения в пользу соседей (соседские права), в том числе поддерживать свои недвижимые вещи в надлежащем

состоянии. При этом предусматривается, что владельцы и собственники соседних земельных участков не могут требовать устранения препятствий в использовании своих земельных участков, если воздействие со стороны другого земельного участника не превышает установленных нормативов, разумных пределов исходя из природы и местоположения земельных участков или из обычая.

***Как Вы сказали, с 1 января 2017 года в России будет функционировать Единый государственный реестр недвижимости. В чем суть данного нововведения?***

Основная цель нового закона – сделать систему государственной регистрации недвижимости доступнее и проще. Прежде всего, будет сформирован Единый государственный реестр недвижимости, в состав которого войдут: кадастр недвижимости; реестр прав на недвижимое имущество; реестр границ зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, территорий опережающего социально-экономического развития и т. п.; реестровые дела; кадастровые карты; книги учета документов. Таким образом, предполагается унифицировать регистрацию и кадастровый учет, устранив, тем самым, противоречия между данными кадастра и реестра прав. В свою очередь, это должно способствовать реализации принципов открытости и публичной достоверности реестра.

Среди наиболее важных положений принятого закона следует отметить, что проводить кадастровый учет недвижимости и регистрировать права будет исключительно Росреестр и его территориальные органы. Эти полномочия нельзя будет передать подведомственным учреждениям. В настоящее время государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ним осуществляет Росреестр, а кадастровый учет – подведомственная ему Кадастровая палата по субъектам РФ.

Как и в настоящее время, зарегистрировать права на объекты недвижимости по общему правилу будет невозможно, если они не учтены в кадастре недвижимости. Согласно новому закону, если сведения об объекте недвижимости отсутствуют в ЕГРН, его учет в кадастре и госрегистрация прав будут осуществляться одновременно. Исключения составят ситуации, когда кадастровый учет может проводиться без одновременной госрегистрации и наоборот. В настоящее время одновременное осуществление учета и госрегистрации не предусмотрено.

Новым законом установлены случаи, когда права на объекты недвижимости, сведения о которых имеются в ЕГРН, будут регистрироваться без проведения одновременного кадастрового учета. К их числу относятся, например, госрегистрация перехода права собственности, подтверждение ранее возникших прав. Также определены исключительные ситуации, при которых кадастровый учет осуществляется без одновременного проведения госрегистрации прав на объекты недвижимости. Такое проведение учета возможно, в частности, в следующих случаях: создание объекта недвижимости на основании разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, которое представлено органом государственной власти, местного самоуправления или корпорацией «Росатом» в

порядке межведомственного взаимодействия; прекращение существования объекта, права на который не зарегистрированы в ЕГРН; изменение основных характеристик объекта.

Установлен перечень лиц, по заявлениям которых будут учитываться объекты недвижимости и регистрироваться права на них. Кто именно может подать документы, зависит от того, как проводится учет и госрегистрация – одновременно или отдельно. Так, заявление в отношении созданного (т. е. построенного) объекта недвижимости может представить: собственник или иной правообладатель земельного участка, на котором расположен такой объект недвижимости, – при одновременном осуществлении учета и госрегистрации; орган государственной власти, местного самоуправления или корпорация «Росатом», выдавшие разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, – при учете в кадастре без одновременной госрегистрации. В настоящее время заявление о постановке на учет такого объекта недвижимости может подать любое лицо.

Предусмотрено ведение реестра исключительно в электронной форме. Уничтожение внесенных в него сведений не допускается: если они претерпели изменения, ранее внесенная информация должна быть сохранена. Реестровые дела по общему правилу тоже будут создаваться в электронной форме. Исключение составляют случаи, когда заявитель представил бумажные документы, а их оригиналы не хранятся ни в одном государственном или муниципальном органе: в этой ситуации реестровое дело будет существовать в бумажной форме.

Для регистрации прав на недвижимость, возникающих в силу закона (например, при вынесении судебного акта), станет необязательным соблюдение уведомительного порядка регистрации. Запись в реестр в таком случае будет внесена без участия правообладателя или приобретателя – информация в Росреестр будет поступать с помощью межведомственного взаимодействия.

*Алина Альфритовна, большое спасибо за подробные и интересные ответы!*

*Вопросы задавал Дмитрий Маренков, член правления Германо-Российской ассоциации юристов (DRJV).*