

Иностранные государства как участники земельных правоотношений в Российской Федерации: особенности и перспективы

И. А. Федорова

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: fedorova.reu@mail.ru

Foreign States as Participants of Land Relations in the Russian Federation: Features and Prospects

I. A. Fedorova

PhD of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department
of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: fedorova.reu@mail.ru

Аннотация

Настоящее исследование посвящено проблеме признания иностранных государств в качестве участников земельных правоотношений. Рассматриваются примеры участия иностранных государств, как в публично-правовых, так и в частноправовых отношениях по поводу земельных участков. В отдельных случаях имеет место предоставление земельных участков иностранным государствам с точки зрения норм международного публичного права. Однако и право аренды земельного участка иностранным юридическим лицам может быть предоставлено в соответствии с Земельным кодексом, поскольку иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, находящихся на не принадлежащем им земельном участке, имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка. Исследованы особенности участия государств в земельных правоотношениях в разных статусах, с различными полномочиями и обязанностями. Также в статье проведено исследование особенностей участия иностранных государств в земельных отношениях в Республике Беларусь. Обозначены рекомендации по совершенствованию законодательства в исследуемой теме. В силу неоднозначной правовой природы иностранного государства как участника частноправовых отношений в Российской Федерации представляется важным четко обозначить его статус как непосредственного субъекта земельных отношений в Российской Федерации, так и в лице его уполномоченных органов.

Ключевые слова: государство, иностранное государство, субъекты гражданских правоотношений, субъекты земельных отношений, земельные участки.

Abstract

This study is devoted to the problem of recognition of foreign States as participants of land relations. Examples of participation of foreign States, both in public and private law relations concerning land plots are considered. In some cases, there is a provision of land to foreign States in the framework of international public law. However, the right to lease a land plot to foreign legal entities may be granted in accordance with the Land code, since foreign citizens, stateless persons and foreign legal entities – owners of buildings and structures located on a foreign land plot, have a preferential right to purchase or lease a land plot. Features of participation of the States in land legal relations in different statuses, with various powers and duties are investigated. Also, the article studies the features of participation of foreign States in land relations in the Republic of Belarus. The recommendations on the improvement of legislation in the studied topic are outlined. Due to the ambiguous legal nature of a foreign state as a party to private law relations in the Russian Federation, it is important to clearly indicate its status as a direct subject of land relations in the Russian Federation and represented by its authorized bodies.

Keywords: state, foreign state, subjects of civil legal relations, subjects of land relations, land plots.

Земельное законодательство Российской Федерации предусматривает участие различных субъектов в земельных правоотношениях. К таким участникам закон относит физических лиц, юридических лиц, государство, субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования, которые могут быть как титульными собственниками, так и иным образом владеть и пользоваться земельными участками в Российской Федерации. Для других возможных участников земельных отношений, которыми могут быть как иностранные граждане, так и лица без гражданства, а также юридические лица, созданные в соответствии с иностранным законодательством, российское законодательство отдельно определяет правовое положение. Стоит отметить, что закон не содержит в перечне участников земельных правоотношений иностранные государства. Это же положение можно обнаружить и в гражданском законодательстве. Так, согласно части 2 статьи 212 ГК РФ имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Здесь так же, как и в земельном законодательстве, иностранные государства не упоминаются в качестве субъектов права.

В соответствии с Основным законом Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (п. 2. ст. 9)¹. Однако законодатель больше нигде не раскрывает понятие «иные формы собственности», в связи с тем, что пока не нашел ответа на вопрос, существуют ли иные формы собственности и какие можно к таковым отнести. Право собственности есть, как известно, наиболее полное по содержанию субъективное вещное право, оно является абсолютным и традиционно выражается через триаду правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению данным имуществом. К проявлениям иных форм собственности отдельные специалисты относят право собственности иностранных государств на земельные участки в пределах территории Российской Федерации. Действительно, в городах Российской Федерации расположены посольства

и консульства многочисленных иностранных государств, из чего можно сделать вывод, что иностранные государства являются фактическими субъектами земельных правоотношений [2].

В соответствии с принципом признания норм международного права и международных договоров Российской Федерации составной частью российской правовой системы (п. 4 ст.15)² на основании международного договора земельные участки могут быть переданы в собственность, предоставлены в аренду или в безвозмездное срочное пользование иностранным государствам, следовательно, иностранные государства возможно признать правообладателями земельных участков согласно условиям данного договора.

Пользование – это гарантированная возможность собственника осуществлять в отношении принадлежащего ему имущества деятельность, направленную на извлечение из этого имущества полезных свойств. В соответствии со статьей 40 Земельного кодекса Российской Федерации собственники земельных участков имеют право использовать для собственных нужд в установленном законом порядке не только поверхность земельного участка, но и имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры. Однако собственник земельного участка не располагает абсолютной свободой в выборе способов и направлений использования своего участка. Во-первых, по российскому законодательству земля должна использоваться в соответствии с ее целевым назначением, определяемым принадлежностью к той или иной категории земель, и разрешенным использованием. Во-вторых, использование земель должно осуществляться способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Цели предоставления земельного участка иностранному государству могут быть различными, в зависимости от назначения самого участка и функционирования представительств иностранных государств на территории России. В связи с этим иностранное государство может выступать в двух качествах: как публично-правовое образование

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от

05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

² Там же.

(если земельный участок предоставляется для целей, касающихся реализации функций иностранного государства) и как частноправовой субъект (в иных случаях, например, в гражданских правоотношениях). По мнению отдельных ученых, такой подход весьма обоснован [3].

Для рассмотрения иностранного государства как публично-правового образования небезынтересны отдельные примеры. Так, 21 февраля 2013 г. в г. Гаване между правительством Российской Федерации и правительством Республики Куба было заключено Соглашение об условиях предоставления объектов недвижимого имущества для нужд посольства Российской Федерации в Республике Куба, Генерального консульства РФ в г. Гаване и посольства Республики Куба в Российской Федерации [4]. На основе принципа взаимности для осуществления своих функций стороны обменялись передачей в собственность недвижимого имущества. При этом арендная плата за пользование каждым объектом составляет 1 рубль (1 песо) в год и стороны освобождаются от всех обязательных по уплате налогов, сборов и пошлин, за исключением платы за некоторые виды обслуживания. Так, Российской Федерацией переданы в аренду на 25 лет Кубинской республике для размещения посольства здания и земельные участки на улице Спиридоновка и Большая Ордынка в Москве, а также квартиры суммарной площадью 2 840,5 м. В свою очередь Кубинская сторона передала Российской Федерации для размещения посольства и консульства в аренду на 25 лет здания и земельные участки в городах Гавана и Санта-Мария.

Рассмотрев конкретный пример, можно сделать вывод о том, что имеет место предоставление земельных участков иным государствам с соблюдением норм международного публичного права на принципах взаимности, т. е. в данном случае иностранное государство выступает в качестве субъекта земельных правоотношений.

Кроме того, практика знает случаи, когда иностранное государство выступает в качестве частноправового субъекта земельных отношений на территории Российской Федерации. Так, в соответствии с Соглашением между правительством

Российской Федерации и правительством Республики Беларусь 28 мая 2009 г. белорусской стороне были переданы в собственность достаточно большие земельные участки для размещения рекреационных, оздоровительных и туристических сооружений. Земельные участки располагаются в одном из самых красивых и популярных курортов России – Большом Сочи, их площадь составляет около 25 га. Республика Беларусь со своей стороны предоставила Российской Федерации аналогичные земельные участки в г. Минске и Минской области общей площадью около 16 га [5]. Заметим, что эти земельные участки в Российской Федерации относятся к землям поселений с режимом разрешенного использования для размещения домов отдыха, пансионатов, кемпингов, что в целом соответствует принципу соблюдения установленного режима земельного участка. Кроме того, белорусская сторона получила в аренду и другие земельные участки в пос. Майский Туапсинского района Краснодарского края и г. Сочи Краснодарского края соответственно, на которых расположены санаторий «Белая Русь» и санаторий «Беларусь», при этом принцип взаимности в данном случае не соблюдается.

Считаем важным отметить, что в данном соглашении Республика Беларусь выступает и как частноправовой субъект: Республика Беларусь не освобождается от уплаты налоговых платежей, как это предусмотрено Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.¹ и Венской конвенцией о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г.², а ежегодная арендная плата составляет 0,3% от кадастровой стоимости этих земельных участков. На арендованном земельном участке санатория «Беларусь» в 2015 г. был построен новый отель апартаментного типа, нежилые помещения в котором реализуются от имени Республики Беларусь в лице Государственного учреждения «Санаторий «Беларусь» путем организации торгов Республиканским унитарным предприятием Институтом недвижимости и оценки, при этом организация и проведение аукциона осуществляются в соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь, а оформление и регистрация сделки в соответ-

¹ Венская конвенция о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18.04.1961 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1964. – № 18. – Ст. 221.

² Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24.04.1963 г.) // Сборник международных договоров СССР. – Вып. XLV. – М., 1991. – С. 124–147.

ствии с законодательством Российской Федерации. К участию в аукционных торгах допускаются любые индивидуальные предприниматели, физические и юридические лица, внесшие задаток.

Следует обозначить последовательность юридически значимых событий для оценки статуса Республики Беларусь как участника правовых отношений на территории Российской Федерации. На основании арендных соглашений иностранное государство – Республика Беларусь – в лице своего государственного учреждения, имеющего статус юридического лица, осуществляет строительство объекта недвижимости на арендованном земельном участке, и в соответствии со статьями 218 и 219 ГК РФ, статьями 40 и 41 ЗК РФ приобретает право собственности на такой объект. Право аренды земельного участка иностранным юридическим лицом здесь подкрепляется пунктом 5 статьи 35 Земельного кодекса, в соответствии с которым преимущественное право покупки или аренды земельного участка имеют собственники зданий, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица¹. При этом право покупки земельного участка государственным учреждением Республики Беларусь здесь реализовано быть не может, так как в соответствии с Указом Президента «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» муниципальное образование город-курорт Сочи, где находится санаторий «Беларусь», отнесено к таким приграничным территориям².

Таким образом, Республика Беларусь как иностранное государство через свои уполномоченные органы и учреждения является участником и земельных, и гражданско-правовых отношений на территории Российской Федерации и выступает в рамках указанного соглашения не только как публично-правовое образование, но и как частноправовой субъект.

Полагаем возможным разделить точку зрения ученых о том, что в силу различных международных соглашений и договоров, участницей которых является Российская Федерация, иностранные государства на территории Российской Федерации выступают как субъекты частноправовых отношений, при этом фактически являются субъектами (участниками) земельных правоотношений (в соответствии с предметом того или иного международного соглашения), и на них, как и на других участников земельных отношений, в равной мере распространяются права и обязанности таких участников, закрепленные соответствующим законодательством Российской Федерации.

В соответствии с международными договорами, участниками которых является Российская Федерация, земельные участки могут быть предоставлены государствам для каких-либо публично-правовых целей; соответственно сущность таких отношений имеет иную правовую природу, чем вариации передачи земельных участков дружественным государствам как частноправовым субъектам для ведения какой-либо непубличной деятельности. Полагаем, что назрели изменения в законодательстве о включении иностранных государств в список участников земельных правоотношений на территории Российской Федерации. Такие изменения законодательства следует реализовать с особым вниманием и тщательностью, а также учитывать подобный зарубежный опыт регулирования указанных правоотношений. Так, в статье 4 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З иностранные государства поименованы в перечне субъектов земельных отношений на территории Республики Беларусь. Однако законом установлены ограничения предоставления земельных участков в соответствии с принципом соответствующего режима использования земельного участка, а не местом расположения земельного участка³.

Наличие вышеуказанных ограничений представляется вполне обоснованным и в полной мере соответствует суверенным интересам Республики Беларусь. Российскому законодателю, такой пример будет небезыntenесен и полезен. Может быть также учтен уже имеющийся опыт

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 января 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – N 44. – Ст. 4147.

² Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 (ред. от 11.04.2016 г.) «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без

гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 2. – Ст. 268.

³ Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 187. – 2/1522.

правового регулирования в сфере землепользования. Такое совершенствование национального законодательства позволит эффективно урегулировать вопрос о возможности иностранных госу-

дарств выступать в качестве участников земельных отношений на территории РФ и обеспечит необходимый баланс действующего законодательства и практических отношений в этой сфере.

Список литературы

1. *Анисимов А. П., Аббасова А. М.* О перспективах правового регулирования строительства на чужом земельном участке: от аренды до суперфиция // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2015. – № 2 (31). – С. 269–273.
2. *Анисимов А. П., Мельниченко Р. Г.* К вопросу о правах на земельные участки иностранных государств на территории Российской Федерации // Бюллетень нотариальной практики. – 2007. – № 5. – С. 10–14.
3. *Рыженков А. Я.* К вопросу о повышении эффективности земельного законодательства // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2014. – № 1. – С. 244–248.
4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимной передаче в собственность земельных участков и об аренде земельных участков. // Бюллетень международных договоров. – 2011. – № 1.
5. Соглашение об условиях предоставления объектов недвижимого имущества для нужд Посольства Российской Федерации в Республике Куба, Генерального консульства Российской Федерации в г. Гаване и Посольства Республики Куба в Российской Федерации // Бюллетень международных договоров. – 2014. – № 4.
6. *Умеренко Ю. А.* Иностранные государства как субъекты земельных правоотношений на территории России // Журнал российского права. – 2013. – № 4. – С. 15–21.