КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

АВЕРЬЯНОВА Наталья Николаевна, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат юридических наук, доцент

410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, 83

E-mail: AveryanovaNN@mail.ru

В статье анализируется конституционное законодательство зарубежных стран, регулирующее земельные отношения. На основе закрепления и гарантированности права собственности как базового явления, определяющего земельно-правовое устройство страны, предпринята попытка систематизации конституционных актов зарубежных стран. Так, зарубежные страны в соответствии с конституционными нормами, регулируемыми земельные отношения, объединяются в группы, и на основе этого формируются определенные модели земельно-правового устройства этих стран. Выделяются пять моделей конституционного земельно-правового устройства зарубежных стран. Эти модели объединяют страны «социалистического лагеря» и страны, находящиеся на переходном этапе от социализма к рыночным отношениям, страны Латинской Америки, для которых на данном историческом этапе характерен переход от феодального способа хозяйствования к капиталистическому, развитые страны мира с относительно устойчивыми правовыми традициями и системами, исламские страны. Также в статье анализируются исторические предпосылки закрепления земельных отношений в конституциях зарубежных стран, определяется вектор земельно-правового развития государств, отнесенных к определенной модели земельно-правового устройства. Всесторонне обосновывается вывод о том, что земельные экономические отношения являются основой земельно-правового устройства государства и закрепляться они должны на уровне Основного закона страны.

Ключевые слова: конституции зарубежных стран, право собственности на землю, земельно-правовое устройство страны, общественно-экономическая формация, модели конституционного земельно-правового устройства зарубежных стран.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF LAND MATTERS IN FOREIGN COUNTRIES

N. N. AVERYANOVA, associate professor of the chair of constitutional and municipal law of the juridical faculty of the Chernyshevsky Saratov National Research State University, candidate of legal sciences, associate professor

83, Astrakhanskaya st., Saratov, Russia, 410012

E-mail: AveryanovaNN@mail.ru

The article analyzes the constitutional law of foreign countries that regulates land matters. The author attempts to systematize the constitutional acts of foreign countries on basis of consolidation and assurance of property rights as a basic phenomenon by means of defining the land and legal structures of a country. Thus foreign countries unite in groups in accordance with the constitutional rules governing land relations and on this basis certain patterns of land-legal system form. There are five models of Land constitutional law in foreign countries. These models combine "a socialist camp" countries and countries in transition from socialism to a market economy, Latin American states which, at this stage of history, are characterized by the transition from the feudal approach of managing the capitalism, developed countries with relatively stable legal traditions and systems and Islamic countries. The article also analyzes historical background of consolidation of land matters in constitutions of other countries and determines the vector of land and legal development of states related to certain models of land and legal system. The conclusion justifies comprehensively the land and economic relations that are the basis of the land-legal system of the state and they should be fixed at the level of Basic Law.

Keywords: constitutions of foreign countries, land ownership, land and legal structure of the country, socio-economic system, pattern of constitutional land law foreign states.

DOI: 10.12737/23467

Земельные отношения являются объектом конституционно-правового регулирования не только в России. Так или иначе они находят свое закрепление и в конституционном законодательстве зарубежных стран.

Представляется, что основой формирования конституционных моделей земельно-правового устройства зарубежных стран выступает прежде всего об-

щественно-экономическая формация, которая сложилась в государстве, поскольку земельные отношения, право собственности на землю и гарантии его реализации напрямую вытекают из политического и экономического строя, который установлен в том или ином государстве на том или ином этапе его исторического развития. Все остальные земельные отношения (закрепление земельных прав гражд-

дан и гарантий их защиты, управление земельным фондом и разграничение полномочий между органами власти в этой сфере) опосредуются фундаментальными политико-экономическими отношениями, индикатором которых служит именно земельная собственность.

Данный вывод опирается в том числе на классическую концепцию природы земельной собственности и ее роли в развитии государства, сформулированную К. Марксом, который писал, что «земельная собственность является составной частью экономики страны, которая выступает базисом определенной общественно-экономической формации, на основе которой в результате формируется соответствующая надстройка — право»¹.

Поэтому первая модель земельно-правового устройства государства — это модель, основанная на закреплении *исключительности государственной собственности на землю и ограничении ее оборотоспособности*. Такая модель была характерна для нашей страны в советский период.

Но еще остаются государства, которые следуют социалистическому пути развития. Эти страны относятся к так называемому социалистическому лагерю. Все они по форме правления являются социалистическими республиками.

Согласно Конституции Китайской Народной Республики 1982 г. вся земля принадлежит государству, установлена монополия государства на передачу земли в пользование. Частной собственности на землю не существует. Право пользования землей может передаваться по наследству, сдаваться в аренду, в залог².

Аналогично складывается конституционно-правовое регулирование земельных отношений во Вьетнаме. Однако в действующей вьетнамской Конституции 1992 г. закреплено, что земля является собственностью вьетнамских граждан и управляется государством от лица народа³. Таким образом, установленная исключительная государственная собственность на землю де-юре не идеализируется, не выставляется на показ, хотя ситуация от этого не меняется.

Конституция Республики Куба 1976 г. в вопросах закрепления земельных отношений представляется более либеральной по сравнению с конституциями других стран «социалистического лагеря», поскольку предусматривает наличие кооперативной собственности и собственности мелких землевладельцев. Однако исследователи замечают, что в условиях наличия нескольких форм собственности на землю, как это имеет место на Кубе, оно воплощено только в рамках земель государственного фонда, используе-

мых на благо всего общества. Государство не утрачивает полномочий собственника только в силу того, что экономическое использование принадлежащих ему земель осуществляет правосубъектное государственное предприятие⁴.

Вторая модель земельно-правового устройства характерна для государств, находящихся в процессе смены общественно-экономической формации и формирования новой экономической системы, в том числе системы земельно-правового устройства. Она строится на *активном реформировании земельных отношений, разгосударствлении земельной собственности и формировании нового класса частных земельных собственников*.

Г. Е. Быстров, рассматривая проблемы реформирования земельных отношений в странах, где в последнее время произошла смена политико-правовой формации, отмечает, что отдельные земельные вопросы нашли отражение в изменяющихся конституциях этих стран⁵.

К таким странам относятся государства бывшего «социалистического лагеря». Территориально это в основном страны Восточной Европы, образованные после развала объединенных социалистической идеологией более крупных государств (Сербия, Черногория, Чехия, Словакия, Македония и др.) либо существующие в прежних территориальных пределах (Болгария), а также страны бывшего СССР, ряд которых вошли в состав нового политико-территориального образования — Содружества Независимых Государств (СНГ). Их можно объединить под общим названием «страны с переходной экономикой».

В странах СНГ произошла определенная унификация земельных отношений. Разработан и утвержден Модельный земельный кодекс для государств — участников СНГ⁶, который осуществляет правовое регулирование вопросов, вытекающих из многообразия форм собственности на землю. Однако такое регулирование происходит с оговоркой: частная и муниципальная формы собственности применяются в тех государствах, где они предусмотрены конституциями.

Таким образом, еще раз доказаны следующие выводы: только конституционный акт может гаранти-

⁴ См.: Майда де Ла Каридад Карденас Перес. Правовое регулирование отношений собственности на землю в Республике Куба: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989.

⁵ См.: Быстров Г. Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы. Минск, 2001.

⁶ Принят в г. Санкт-Петербурге 4 декабря 2004 г. на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (ч. 2). С. 5—149.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 26. Ч. 2. М., 1962. С. 263.

² См.: Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2 / под ред. Г. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 246.

³ Там же. С. 126.

ровать многообразие форм собственности на землю; отношения земельной собственности имеют конституционно-правовую природу, и ими обуславливается регулирование всех иных земельных отношений в государстве. Земельная собственность выступает основой земельно-правового устройства государства.

Страны СНГ в своем правовом развитии предпочли в большей мере рецепцию российского права, согласно которой везде в той или иной мере гарантируется частная собственность на землю, а конституционные формулировки во многом созвучны российским.

Так, в ст. 12 Конституции Киргизии 2010 г. записано, что земля является собственностью Киргизской Республики, однако далее закреплено многообразие форм собственности на землю, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности. Данные положения являются противоречащими друг другу. Прототипом формулировки о государственной собственности на землю Киргизии выступает ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, но в отличие от киргизской Конституции Основной закон РФ не упоминает имущественной сущности земли как основы жизни и деятельности народов России, что позволило без ущерба для правил законотворческой техники сформулировать в ч. 2 ст. 9 положение о многообразии форм собственности на землю.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. вообще не выделяет отдельно землю в целом как объект права собственности, а говорит о лишь том, что земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Также недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. При этом собственность в Республике может быть государственной и частной. Таким образом, в государстве наличествует нечеткость конституционных формулировок, касающихся правового режима земли. Однако многообразие форм собственности на земли сельскохозяйственного назначения не исключается, а следовательно, предусматривается.

Особняком в вопросах закрепления многообразия форм собственности на землю стоит Республика Таджикистан, Конституция 1994 г. которой в ст. 13 закрепляет исключительную государственную собственность на землю и другие природные ресурсы, что позволяет отнести данное государство к первой обозначенной нами модели земельно-правового устройства. Однако Таджикистан по форме правления не позиционирует себя как социалистическое государство, а объявляет суверенным, демократическим, правовым, светским и унитарным.

Следовательно, форма государственного устройства страны, без сомнения, оказывает большое влияние на формирование ее земельно-правового устройства, но не является решающим фактором при за-

креплении вопросов, касающихся земельной собственности — основы такого устройства. То есть по принципу отказа от многообразия форм собственности на землю идут в основном социалистические государства, но этот тезис не является безусловным, что видно на примере Республики Таджикистан.

Что касается стран Восточной Европы, то все они также избрали рыночную форму развития, основанную в том числе на многообразии форм собственности на землю, и соответственно закрепили данные положения в своих Основных законах. В частности, отмечается, что в силу исключительной ценности земли как объекта права собственности и их сложной взаимосвязи в экологических системах разного уровня их иногда нормативно обособляют в самостоятельных статьях национальных конституций. Особенно это характерно для стран Центральной и Восточной Европы, в которых в результате насильственного насаждения социализма были прерваны традиции осуществления права частной собственности на природные ресурсы⁷.

Однако, несмотря на то что страны, входящие в данную модель земельно-правового устройства, еще только наращивают потенциал для полноценного формирования земельного рынка и развития частных форм хозяйствования, положения о необходимости и порядке разгосударствления земельной собственности в их конституциях не обозначены. Этому способствует отраслевое законодательство, которое и реализует фундаментальные конституционные положения со спецификой, характерной для того или иного этапа становления новой общественно-экономической формации.

Третья модель земельно-правового устройства государства — это устоявшаяся конституционно-правовая модель, основанная на многовековых и прижившихся в отдельных странах общественно-экономических отношениях, связанных с существованием *многообразных форм собственности на землю, гарантий их реализации и защиты*. Страны, входящие в данную группу, можно охарактеризовать как развитые страны мира.

В США принцип частной собственности на землю и его охрана были закреплены еще в правилах изъятия земель у частных собственников — в V и XIV поправках к Конституции США 1787 г. и в V поправке Билля о правах 1789 г.⁸

В Германии земельные вопросы также нашли отражение в тексте Конституции ФРГ 1949 г. С. Т. Сазин отмечает, что практически идентично в конституциях России и Германии закреплено право частной соб-

⁷ См.: Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 2. С. 376.

⁸ См.: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. К. И. Батыра. М., 1996. Т. 2. С. 74.

ственности на землю⁹. Между тем нельзя согласиться с данным выводом, поскольку в Конституции Германии¹⁰ не упоминается о формах собственности на землю. Так, в ст. 14 Конституции Германии гарантируется в целом право собственности, безотносительно восприятия его как многообразия видов и тем более без выделения отдельных объектов, в том числе земли. Тогда как в ст. 15 предусматривается возможность изъятия земель для общественных целей. В Конституции РФ, напротив, вопросы, определяющие правовой режим земли и многообразие форм собственности на землю, нашли детальное регулирование, вопрос же изъятия земель для государственных нужд отдельно не обозначен, однако обусловлен действием более общей нормы ч. 3 ст. 35, в которой закреплено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда.

Поскольку в Германии существуют длительные традиции частного землепользования, вполне логично, что ее Конституция, в отличие от конституций государств, отнесенных нами ко второй модели земельно-правового устройства, нацелена не столько на фактическое закрепление давно сложившегося права частной собственности на землю, сколько на гарантии его реализации, защиты от злоупотреблений при изъятии, которым и служит ст. 15 Конституции Германии.

Конституция Французской Республики 1958 г. в данном контексте является вовсе уникальной, поскольку не только не содержит положений о правах на землю, но и в целом не закрепляет экономические отношения в стране. Данное обстоятельство обусловлено историческими предпосылками принятия Конституции. Она была принята сразу после Великой французской революции и поэтому закрепляет в основном политическое устройство страны, структуру и полномочия ее органов власти.

Таким образом, особенностью конституционно-правового регулирования земельных отношений в этих странах является то, что в их конституциях подчас не нашли своего отражения основы земельно-правового устройства государства. Как правило, в конституциях закрепляется право на собственность в общем виде, без оговорки о собственности на землю. Обусловлено данное обстоятельство историческими причинами принятия конституций, так как жители данных стран с относительно стабильными правовыми традициями и системами воспринимают право собственности на землю само собой разумеющимся

и не подвергающимся сомнению. Поэтому отношения земельной собственности в этих странах лишены учредительно-политической природы и регулируются отраслевым законодательством.

Однако в обозначенные нами модели конституционного регулирования земельно-правового устройства государств не вошла группа стран, регулирование земельных отношений в которых имеет существенные характерные особенности. Речь идет о странах Латинской Америки, в которых закреплено многообразие форм собственности на землю, что, безусловно, подчеркивает сходство со второй и третьей обозначенными нами моделями. Однако особенностью земельно-правового устройства этих стран является то, что эти государства в настоящее время находятся на той стадии общественно-экономического развития, когда идет *процесс перераспределения земель*, но не бывших государственных, а, наоборот, земель, находящихся в собственности лиц, необоснованно обогатившихся такой собственностью в конце XIX — начале XX в. То есть идет процесс разукрупнения частных землевладений, переход от феодального землеустройства к капиталистическому.

В. В. Безбах отмечает, что в числе важнейших положений латиноамериканских конституций закреплено следующее: признание латифундистской собственности противоречит общественному интересу и подлежит упразднению путем бесплатного предоставления земли и инвентаря нуждающимся в земле крестьянам и сельскохозяйственным рабочим¹¹.

Таким образом, текст латиноамериканских конституций «пронизан» мыслью о справедливом перераспределении земельной собственности, ее социальной функции. Также в конституциях указанных государств содержатся нормы материального права, развивающие указанные постулаты, что в целом нехарактерно для классической концепции конституционного акта. В большинстве государств такие положения развиваются в отраслевом, а не конституционном законодательстве.

Это четвертая модель земельно-правового устройства государства, которая может быть обозначена как конституционная модель, отражающая переход государств от феодализма к социально-ответственному капитализму.

Между тем в четыре представленные модели не вошли арабские страны, такие как Иран, Ирак, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты и др. Их земельно-правовое устройство, безусловно, имеет особенности, которые вытекают прежде всего из формирования современного конституционного законодательства, основанного на мусульманском праве.

⁹ См.: Сазин С. Т. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ и в Основном законе ФРГ (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 34—36.

¹⁰ См.: Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / пер. с нем.; под ред. Ю. П. Урьяса. М., 1991. С. 41.

¹¹ См.: Безбах В. В. Частная собственность на землю в странах Латинской Америки: правовое регулирование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 15.

Поэтому необходимо выделение пятой конституционной модели земельно-правового устройства, основанной на сильных традициях мусульманской религии и нормах обычного права, к которой и будут отнесены арабские страны.

Содержание действующих арабских конституций имеет много общего. При этом арабские конституции закрепляют следующее: *все природные ресурсы являются собственностью государства*, которое охраняет их и обеспечивает их правильное использование. В большинстве конституций арабских стран все же в целом гарантируется право частной собственности.

К. Маркс и Ф. Энгельс полагали: причиной того, что жители Востока так и не получили права на земельную собственность, является «климат в сочетании с особенностями земли, прежде всего с чрезвычайной протяженностью пустыни, простирающейся от Сахары через весь Аравийский полуостров»¹². Представляется, что данное обстоятельство обусловлено также следующими причинами:

нестабильностью территорий этих стран, постоянными войнами, в результате которых менялись территории государства. В этой обстановке закрепление права частной собственности на землю не имеет большого смысла. Фактическое землепользование является более целесообразным в такой ситуации;

сильной, порой неограниченной властью главы государства. Земля в любом государстве выступает одним из главных его богатств, сильный глава государства не всегда готов разделить это высшее благо со своими подданными, а последние не всегда готовы забрать такое «добро» у своего владыки;

слабой правовой защитой права частной собственности. Этот факт в итоге также обусловил отсутствие права частной собственности на землю, поскольку отсутствовали правовые механизмы его защиты.

Однако и среди исследователей существует спор: есть ли частная собственность в мусульманском праве, в том числе на землю. С одной стороны, по Корану: «Вся земля составляет достояние Бога»¹³. А, например, по Конституции Ирака 2005 г. ислам объявляется официальной религией государства и основным источником законодательства. С другой стороны, имеется мнение, что Аллаху принадлежит верхов-

ная власть над имуществом, а люди могут осуществлять по отношению к этому имуществу право собственности¹⁴.

Так и Закон об аграрной реформе 1970 г. Ирака установил пределы объема права частной собственности на землю, которые зависят от плодородия и способов орошения, но в любом случае не могут превышать 2000 га земли¹⁵.

Таким образом, даже арабские исламские государства в вопросах, касающихся закрепления права собственности на землю, пошли по пути формирования законодательства, более похожего на светское и основанного на рыночных способах хозяйствования. Однако конституции большинства арабских государств (Ирака, Афганистана и др.) запрещают иностранцам иметь в собственности не только землю, но и любое иное недвижимое имущество.

Поэтому нельзя говорить о том, что в арабских странах отсутствует частная собственность на землю. Но особенностью ее наличия является то, что основой всех отношений является отсутствие противоречий с нормами мусульманского права; опора на частного собственника — гражданина арабского государства. Нельзя также говорить о том, что земельная собственность в арабских странах является основой их земельно-правового устройства, поскольку основой их политико-правового, общественного устройства является мусульманская религия. Право собственности на землю может иметь место как не противоречащее этой религии, но существенной роли в формировании земельного устройства оно не играет.

Таким образом, выделенные пять моделей конституционно-правового регулирования земельных отношений в зарубежных странах отражают особенности земельно-правового устройства, сложившегося на данном этапе их исторического развития. Основой такого устройства в большей степени служат земельные экономические отношения, закрепленные на уровне Основного закона стран, а именно земельная собственность, которой и опосредуются все иные земельные отношения в государстве и их конституционное закрепление.

¹⁴ См.: Сюкияйнен Л. Р. Мусульманское право собственности: юридическое осмысление религиозных постулатов. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=548 (дата обращения: 28 июля 2016).

¹⁵ См.: Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2015.

¹² Маркс К., Энгельс Ф. Указ. соч. С. 347.

¹³ Беккин Р. Право собственности на природные ресурсы в мусульманском праве (на примере четырех суннитских мазхабов) // Международное право. 1999. № 2. С. 73—82.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Безбах В. В. Частная собственность на землю в странах Латинской Америки: правовое регулирование: автореф дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

Беккин Р. Право собственности на природные ресурсы в мусульманском праве (на примере четырех суннитских мазхабов) // Международное право. 1999. № 2.

Быстров Г. Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы. Минск, 2001.

Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010.

Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 2.

Майда де Ла Каридад Карденас Перес. Правовое регулирование отношений собственности на землю в Республике Куба: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989.

Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 26. Ч. 2. М., 1962.

Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2015.

Сазин С. Т. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ и в Основном законе ФРГ (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.

Сюкияйнен Л. Р. Мусульманское право собственности: юридическое осмысление религиозных постулатов. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=548 (дата обращения: 28 июля 2016).

Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / пер. с нем.; под ред. Ю. П. Урьяса. М., 1991.

Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. К. И. Батыра. М., 1996. Т. 2.