ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Право собственности иностранных граждан на недвижимое имущество: российский и зарубежный опыт

АНТОН ВИКТОРОВИЧ ШАХОВ[a]
a Главное управление МВД России по Московской области

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-6-35-39

Аннотация: В статье рассмотрен российский и зарубежный опыт в части приобретения иностранными гражданами права собственности на недвижимое имущество. Земля и иные объекты недвижимости представляют собой особую экономическую ценность, поэтому очень привлекательны для инвестиций, что обусловливает повышенное внимание законодателя к вопросу о возможности их приобретения в собственность иностранными гражданами. Несмотря на тенденцию к распространению на иностранных граждан национального режима в частноправовых отношениях, правовое регулирование все еще достаточно неоднородно. Используемые правовые инструменты довольно разнообразны и включают не только определение порядка приобретения имущества, если такие сделки вообще допускаются, но и некоторые косвенные меры воздействия, включая установление особого контроля в отношении имущества иностранных граждан со стороны органов государственной власти вплоть до реализации ими полномочий по отчуждению такого имущества. Наиболее жесткие требования устанавливаются в отношении земель, где законодательные предписания варьируются от полного запрета на их приобретение до введения отдельных ограничений в отношении земель в пределах приграничной зоны и сельскохозяйственных земель. Сами ограничения могут проявляться в установлении особых условий приобретения недвижимости, введении разрешительного порядка совершения соответствующих сделок, реализации принципа взаимности.

Ключевые слова: иностранные граждане, национальный режим, право собственности, недвижимое имущество
Дата поступления статьи в редакцию: 28 октября 2022 года.

Property rights of foreign citizens to real estate: Russian and foreign experience

RESEARCH ARTICLE

ANTON VIKTOROVICH SHAKHOV[a]
a Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Moscow Region

Abstract: The article focuses on Russian and foreign experiences concerning the acquisition of real estate property rights by foreign citizens. Land and other real estate are of particular economic value and consequently are quite attractive for investment; this causes the increased attention of the legislators to the issue of their possible acquisition into ownership by foreign citizens. Despite the ongoing trend toward extending the national regime to foreign citizens in private legal relations, the legislative regulation is still quite heterogeneous. The available legal tools are rather diverse and include not only the definition of the procedure for acquiring property (if such transactions are allowed at all), but also some indirect measures of influence, including the establishment of specific control over the property of foreign citizens by state authorities, up to implementing their powers to expropriate such property. The strictest requirements are imposed on land, where the legal prescriptions range from a complete ban on its acquisition to the imposition of specific restrictions on land within the border zone or agricultural areas. Restrictions may manifest in establishing specific conditions for the acquisition of real estate, the introduction of permissive procedures for the relevant transactions, and the implementation of the principle of reciprocity.

Keywords: foreign citizens, national regime, property rights, real estate
Received: October 28, 2022.

Введение

Земля и иные объекты недвижимости, представляя собой особую экономическую ценность, очень привлекательны для инвестиций, что нередко обусловливает повышенное внимание законодателя к вопросу о возможности их приобретения в собственность иностранными гражданами. Несмотря на тенденцию к распространению на них национального режима в частноправовых отношениях, в этой части правовое регулирование выглядит весьма неоднозначно. Диапазон правовых позиций варьируется от полного запрета на приобретение ими недвижимости в собственность до предоставления широких возможностей для этого, что, в частности, характерно для большинства стран Европейского союза. Впрочем, регламентации преимущественно подвергается право собственности на землю, хотя ограничения могут касаться и иных объектов.

Используемые при этом правовые инструменты достаточно разнообразны и включают не только определение порядка приобретения имущества, если такие сделки вообще допускаются, но и такие косвенные меры воздействия, как установление различных налоговых режимов, валютных ограничений и особого контроля в отношении имущества иностранных граждан со стороны органов государственной власти. В ряде случаев значение имеют и цели приобретения имущества, что особенно отчетливо демонстрирует инвестиционное законодательство.

Наибольшее внимание законодатель закономерно уделяет правовой регламентации прав иностранных граждан на недвижимое имущество. В ряде стран установлен полный запрет на приобретение ими в собственность отдельных видов имущества, которые рассматриваются как национальное достояние. Прежде всего это касается земли, запреты и ограничения на приобретение которой в собственность могут быть обусловлены различными факторами. На первый взгляд, главным аргументом здесь должен выступать размер территории государства, однако, как показывает анализ законодательства малых государств Европы, это не всегда является достаточным аргументом для установления ограничений. Так, законодательство Великого Герцогства Люксембург и Княжества Монако не содержит никаких ограничений и запретов на приобретение недвижимости в стране. В то же время в Монголии иностранные граждане и лица без гражданства, в том числе состоящие в браке с гражданами Монголии, не имеют права собственности на землю, гласит статья 5 Закона о земельной собственности граждан Монголии от 27 июня 2002 года (Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай: монгол улсын хууль 2002 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр)[1].

Особое значение земле придается в традиционных обществах. В ряде государств Африки земля признается священным ресурсом и представляет собой наследие всей общины, в силу чего права на нее распределяются между членами рода. В силу своей святости земля неотчуждаема, а следовательно, не может оказаться в собственности иностранцев. Постановление Нигера о земле в 1993 году (Principes d'orientation du code rural: ordonnance № 93-015 du 2 mars 1993)[2] одним из первых в Западной Африке проложило путь к волне поддержки признания традиционных прав на землю [Ouedraogo, 2011]. В то же время Всемирный банк, признавая прогресс новой африканской политики в обеспечении традиционных прав, утверждает, что чаще всего эти права считаются принадлежащими государству и поэтому безвозмездно распределяются между зарубежными инвесторами [Deininger, Byerlee, Lindsay, Norton, Selod, Stickler, 2011], в качестве которых обычно выступают крупные иностранные компании.

Российский опыт

Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая доводы об особом значении земли как общественного достояния, отметил, что сама по себе возможность предоставления иностранным гражданам права на определенных условиях приобретать в собственность и в оговоренных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте, не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»).

Достаточно распространенным основанием для установления различных ограничений являются соображения безопасности, в силу чего иностранным гражданам не разрешается приобретать в собственность земельные участки на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях. Подобное ограничение, в частности, устанавливается п. 3 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Причем перечень приграничных территорий, где указанные лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, определяется Президентом России в соответствии с федеральным законодательством о государственной границе Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 9 января 2011 года № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные

1 https://legalinfo.mn

2 http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ner4660.pdf

граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками»). Иностранным гражданам в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также не могут передаваться в собственность земельные участки в границах морского порта.

Ограничения, установленные российским законодательством в отношении земельных участков, не затрагивают находящиеся на них объекты недвижимости, что на практике порождает вопрос о судьбе последних, поскольку принудительная продажа земельного участка с одновременным сохранением за иностранным гражданином права собственности на находящиеся на нем здания и сооружения предполагает сохранение прав владения и пользования участком, на котором они расположены, на основании статьи 271 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Это обусловливает затруднительность продажи земельного участка, принадлежащего иностранному гражданину, в частную собственность другим лицам, которые в случае его приобретения фактически будут лишены возможности его использования, сохраняя лишь право на получение платы с собственника здания, сооружения в соответствии с пп. 7 п. 1 ст. 1 и ст. 65 ЗК РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая возникшую правовую коллизию, указал на то, что п. 4 ст. 35 Земельного кодекса Российской Федерации, действующий во взаимосвязи с другими его положениями и нормами гражданского законодательства, не предполагает возложения на иностранного гражданина обязанности продать в принудительном порядке принадлежащее ему здание, сооружение, расположенное на земельном участке в пределах приграничной территории, поскольку предусмотренный п. 3 ст. 15 ЗК РФ запрет обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, адресованный иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам, не может толковаться расширительно и распространяться на объекты, которые в данном законоположении не указаны (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2019 года № 2970-О «По запросу Геленджикского городского суда Краснодарского края о проверке конституционности пункта 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5 и пунктом 1 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктами 1 и 2 статьи 238 и статьей 552 Гражданского кодекса Российской Федерации»)[3].

При этом было отмечено, что общее правило о единстве судьбы земельного участка и находящейся на нем недвижимости не исключает ситуаций, когда земельные участки принадлежат одним лицам, а расположенные на них объекты недвижимого имущества – другим. Также было обращено внимание на возможность принудительного отчуждения имущества, оказавшегося по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица, которому в силу закона оно не может принадлежать, в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику его стоимости, определенной судом (п. 2 ст. 238 ГК РФ). В любом случае избираемый вариант принудительного отчуждения имущества должен быть наиболее разумным, справедливым и оптимальным, в минимальной степени ограничивающим права собственников, в том числе должен учитывать особенности данного имущества, наличие заинтересованности в его приобретении как у частных лиц, так и у публично-правовых образований.

Иногда устанавливаемые ограничения касаются только отдельных категорий земель. Достаточно часто в этом качестве фигурируют земли сельскохозяйственного назначения. Согласно ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», иностранные граждане могут обладать соответствующими земельными участками только на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Соответственно, если по каким-либо основаниям, в том числе в результате наследования, подобный земельный участок оказался в собственности иностранного гражданина, он подлежит отчуждению в течение года со дня возникновения права собственности. Данное ограничение распространяется и на земельные доли, поскольку они обладают теми же характеристиками объекта земельных правоотношений, что и отдельный земельный участок (определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 46-КГ16-9). При этом в целях защиты интересов указанных лиц законодатель закрепляет их преимущественное право на заключение договора аренды этих земельных участков или выделенных в счет земельных долей земельных участков, перешедших в собственность субъекта Российской Федерации, либо в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

3 См.: *Вестник Конституционного Суда РФ.* 2020. № 1.

Обосновывая существование изъятий из представляемого иностранцам национального режима, Конституционный Суд Российской Федерации в свое время отметил, что законодатель должен исходить из вытекающего из статьи 9 и статьи 36 Конституции Российской Федерации приоритета права российских граждан иметь в собственности землю, обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории. Все это имеет целью обеспечить суверенные права Российской Федерации на все ее природные богатства и ресурсы, защитить интересы российской экономики, гарантировать российским гражданам и юридическим лицам относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом и тем самым – реализацию ими конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»).

Иностранный опыт

Более гибкий подход просматривается в законодательстве Хорватии. Согласно статье 2 Закона о землях сельскохозяйственного назначения, иностранные лица не могут быть обладателями прав собственности на сельскохозяйственные земли (независимо от того, являются ли они выходцами из государств-членов ЕС или нет), если иное не предусмотрено международным соглашением или специальным регламентом. В то же время за иностранцами на условиях взаимности признается право наследования таких земель (Zakon o poljoprivrednom zemljištu – OG 20/18)[4]. Кроме того, по информации экспертов, с 1 июля 2023 года Хорватия планирует отменить ограничения для иностранцев, покупающих сельскохозяйственные земли[5].

Самостоятельную группу ограничений образуют запреты на отдельные способы приобретения имущества в собственность. В частности, в России иностранные граждане не могут претендовать на безвозмездное получение в собственность земельных участков (п. 5 ст. 28 ЗК РФ), а также на участие в приватизации жилья, которая доступна только российским гражданам (Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»).

В некоторых случаях ограничения могут выражаться в установлении определенных условий приобретения имущества в собственность. Так, согласно Закону Исландии о праве собственности и праве пользования недвижимым имуществом от 6 апреля 1966 года № 19, исключение может быть сделано для лиц, имеющих прочные связи с государством, например, из-за брака с гражданином Исландии. При этом в отношении земельных участков устанавливаются их предельные размеры в зависимости от целей их приобретения иностранцем (Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna 1966 nr. 19 6. Apríl)[6]. В Андорре ограничения на количество объектов недвижимого имущества, которыми иностранец может владеть одновременно на свое имя, сохраняются до тех пор, пока он не прожил непрерывно в Андорре в течение 20 лет [Крассов, 2012]. В Египте устанавливается максимальный размер приобретаемого иностранцами земельного участка, который не может превышать четырех гектаров. Помимо этого, устанавливается запрет на приобретение земельных участков, находящихся в непосредственной близости от исторических памятников [Тоточенко, 2020].

В некоторых странах вопрос о приобретении имущества ставится в зависимость от реализации принципа взаимности. Так, иностранцы, осуществляющие деятельность в Сербии, могут приобретать право собственности на недвижимость, необходимую для осуществления этой деятельности, только на таких условиях. При этом заключение о соответствии приобретаемой недвижимости ввиду осуществляемой деятельности дается уполномоченным органом власти (статья 82в Закона об основах имущественных отношений – Закон о основама својинскоправних односа: 1980)[7]. Взаимность требуется и в случае приобретения иностранцами, не являющимися предпринимателями, права собственности на квартиру и жилой дом (статья 82а).

В ряде государств для иностранцев установлен разрешительный порядок приобретения недвижимости. В частности, он предусматривается законодательством ряда европейских государств, включая Андорру, Венгрию, Данию, Исландию, Польшу и Мальту. В Иране, в соответствии с Положением о приобретении недвижимости иностранными гражданами 1948 года (Regulations on Acquisition of Real Property by Foreign Nationals. 26 November 1948)[8], иностранные граждане, желающие приобрести недвижимость для проживания или для ведения бизнеса, должны подать декларацию в Отдел регистрации недвижимости района по месту ее нахождения, которая помимо персональных данных

4 https://www.zakon.hr/z/133/Zakon-o-poljoprivrednom-zemlji%C5%A1tu

5 https://www.croatiaweek.com/foreigners-to-be-able-to-buy-agricultural-land-in-croatia-without-restrictions/

6 https://www.althingi.is/lagas/150c/1966019.html

7 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_osnovama_svojinsko-pravnih_odnosa.html

8 https://www.refworld.org/docid/3f4a23984.html

должна содержать указание на цели использования недвижимости, а также обязательство заявителя произвести ее отчуждение в течение шести месяцев в случае выезда из Ирана. Если последнее не будет выполнено, то соответствующий Отдел регистрации недвижимости продаст имущество на аукционе с выплатой полученной выручки владельцу за вычетом расходов на организацию торгов. В случае признания торгов несостоявшимися недвижимость продается по любой цене, на которую есть покупатель.

Последнее позволяет избежать ситуации с управлением недвижимостью из-за рубежа. Аналогичный подход прослеживается и в законодательстве Болгарии. Так, в соответствии со статьей 3б Закона о владении и пользовании сельскохозяйственными землями от 1 марта 1991 года иностранцы, приобретшие право собственности на сельскохозяйственные земли в порядке наследования по закону, обязаны в течение трех лет с момента открытия наследства передать имущество лицам, имеющим право на приобретение такого имущества. Исключения могут быть предусмотрены лишь международным договором, ратифицированным в установленном законом порядке.

Заключение

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о существовании различных подходов к определению порядка приобретения недвижимости иностранными гражданами, а также связанных с этим ограничений и запретов. Наиболее жесткие требования устанавливаются в отношении земель, где законодательные предписания варьируются от полного запрета на их приобретение до введения отдельных ограничений в отношении земель в пределах приграничной зоны и сельскохозяйственных земель. Сами ограничения могут проявляться в установлении особых условий и способов приобретения недвижимости, введении разрешительного порядка совершения соответствующих сделок, реализации принципа взаимности.

Литература

Крассов О.И. Права иностранцев на приобретение в собственность земли и иной недвижимости в странах Западной Европы. *Экологическое право.* 2012. № 3. С. 14–22.

Тоточенко Д.А. Земельный участок как объект отношений, связанных с предоставлением в собственность граждан. *Нотариус.* 2020. № 4. С. 45–48.

Deininger K., Byerlee D., Lindsay J., Norton A., Selod H., Stickler M. Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? World Bank, Washington DC, 2011/02/08. In English

Ouedraogo H.M.G. De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Le sens du rural aujourd'hui*. 2011. No. 187. P. 79–93.

References

Krassov O.I. The foreigners' rights to acquire land and other real estate in Western European countries. *Ekologicheskoye pravo*. 2012. No. 3. P. 14–22. In Russian

Totochenko D.A. A land plot as an object of relations concerning the transfer of property rights to citizens. *Notarius*. 2020. No. 4. P. 45–48. In Russian

Ouedraogo H.M.G. From knowledge to recognition of endogenous African land rights. *Le sens du rural aujourd'hui*. 2011. No. 187. P. 79–93. In French

Информация об авторе:

АНТОН ВИКТОРОВИЧ ШАХОВ, начальник Управления по вопросам миграции
Главное управление МВД России по Московской области (Российская Федерация, 125009, Москва, Никитский переулок, 3/1). E-mail: tonius@rambler.ru

Для цитирования: *Шахов А.В.* Право собственности иностранных граждан на недвижимое имущество: российский и зарубежный опыт. *Государственная служба.* 2022. № 6. С. 35–39.

Information about the author:

ANTON VIKTOROVICH SHAKHOV, Head of the Migration Department
Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Moscow Region (1/3, Nikitskiy pereulok, Moscow, 125009, Russian Federation). E-mail: tonius@rambler.ru

For citation: *Shakhov A.V.* Property rights of foreign citizens to real estate: Russian and foreign experience. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2022. No. 6. P. 35–39.