

Мурзабекова Ж.Т.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Zh. T. Murzabekova

LEGAL REGULATION OF TURNOVER OF LAND

УДК: 342:343.72/8

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся земельных участков, а также правовое регулирование оборота земельных участков земельным законодательством Кыргызской Республики.

The article relating to land, as well as legal regulation of land trafficking in land legislation of the Kyrgyz Republic.

Общее положение об оборотоспособности объектов гражданских прав сформулировано в ст. 23 ГК КР: "Объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследования, реорганизации юридического лица) либо иным способом, если в соответствии с законодательством они не изъяты из гражданского оборота или не ограничены в гражданском обороте". При этом данная статья содержит и оговорку в отношении земельных участков. П. 4 ст. 23 ГК КР устанавливает, что земельные участки могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством Кыргызской Республики".

Именно по поводу оборотоспособности земельных участков в последнее десятилетие разгорались ожесточенные дискуссии. "Проблема участия земли в гражданском обороте приобрела чрезмерную остроту вследствие того, что она напрямую связана с возникновением частной собственности на землю и установлением пределов распоряжения ею. С одной стороны, кажется очевидным, что переход к полноценному рынку невозможен без вовлечения в гражданский оборот земли, как важнейшего объекта недвижимости. С другой стороны, неадекватная современной обстановке идеологизация и политизация земельных отношений и, прежде всего, их ядра - частной собственности и земельного оборота, препятствуют эффективному урегулированию соответствующих проблем, вызывает столь бурные общественные страсти".

Принятое земельное законодательство, в частности ЗК КР, не содержит специального раздела об обороте земельных участков, не устанавливает в необходимой мере требования к оборотоспособности и соответственно обороту земель, не устанавливает перечень земель, изъятых из оборота, в связи с чем, многие вопросы остаются открытыми и требуют разрешения. В отличие от ЗК КР, ЗК РФ (ст. 27) определяет, что оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ. ЗК РФ устанавливает перечень земельных участков, изъятых из оборота, указывает, что земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не

предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Рассматривая оборот земельных участков, в первую очередь необходимо определить, какую смысловую нагрузку вкладывал законодатель в данный термин. Как усматривается из смысла ст. 23, 24 ГК КР с точки зрения гражданского законодательства земельные участки отнесены к категории недвижимого имущества, то есть объектам гражданских прав, существенной характеристикой правового статуса которых является их оборотоспособность (способность находиться в гражданском обороте). В связи с чем, нам представляется обоснованным обратиться к понятию гражданского оборота, сложившемуся в теории гражданского права и нашедшему отражение в гражданском законодательстве.

В экономической литературе под "оборотом" обычно понимается совокупность актов обмена, приводящих к смене собственника, а также аналогичные процессы циклического характера.

Не сложилось однозначного понимания гражданского оборота и в юридической литературе. Е.А. Суханов под ним понимает юридическое выражение экономической категории "рынок". Такое противопоставление юридического и экономического значения этих понятий все-таки необоснованно. И юристы, и экономисты активно используют оба слова ("рынок" и "оборот"). Но, полагаем, под рынком было бы лучше понимать сами отношения и структуры (субъектов). Оборот же есть динамичная составляющая рынка.

М.Н. Илюшина и М.Ю. Чельшев выделяют понятие "товарный рынок", определяемый как система субъектов экономики и их отношений. В таком понимании оборот - это действия, совершаемые участниками рынка. Б.Б. Эбзеев сводит термин "гражданский оборот" только к обязательствам по переходу права собственности на имущество, что вряд ли правильно, поскольку сами эти отношения (обязательства) являются следствием определенных действий (сделок) и не исчерпывают его значения.

Как отмечает В.В. Романова "понятие гражданского оборота в отечественной цивилистике с дореволюционного периода до наших дней имеют одинаковую сущность, за исключением отдельных аспектов". При этом отмечаются основные точки зрения по этому поводу. Согласно взглядам Ю.С. Гамбарова, под гражданским оборотом подразумевается совокупность учреждений и норм, при посредстве которых совершается и обеспечивается удовлетворение разнообразных потребностей человека, требующих для этого, при разделении труда и ограниченности индивидуальных средств, содействия других людей.

Гражданское законодательство не содержит понятия гражданского оборота. Однако из ст. 23 ГК КР

следует, что "оборотоспособность" есть свобода отчуждения и перехода объектов гражданских прав от одного лица к другому с учетом активной роли участников гражданских правоотношений. В таком случае логично предположить, что и сам оборот связан именно с этими правовыми явлениями – действиями по возникновению (изменению, прекращению) правоотношений. Поскольку указанные действия есть прежде всего сделки (ст. 172 ГК КР), то именно их и следует признать содержанием экономического (гражданского) оборота. Возможно, в широком смысле под оборотом можно понимать как сделки, так и отношения, порожденные ими. Однако в любом случае целесообразно учитывать, что отношения есть лишь результат сделок.

Определять же гражданский оборот только через категорию отношений также не вполне точно, потому что прежде, чем возникнут правовые связи, им предшествует активная деятельность субъектов права (совершение сделок). Рассуждать же об обороте без акцента на его волевой и целенаправленный характер видится бессмысленным. Это понятие следует считать связанным преимущественно с соответствующими юридическими фактами (сделками). Применительно к торговому обороту (как разновидности гражданского) Г.Ф. Шерше-невич говорил именно о "совокупности сделок"; аналогично оценивал суть экономического оборота и его юридической формы и П.П. Цитович.

В литературе встречаются и другие трактовки оборота. Но, как отметил В. А. Тархов, "эти попытки успеха не имели, потому что определить оборот несколько не легче, чем определить гражданское право".

Неоднозначно в литературе трактуется и выражение "оборот земельных участков". Его существование в теории земельного права, как нам представляется, подразумевает наличие определенной специфики содержания оборота земельных участков, по отношению к содержанию гражданского оборота, в противном случае употребление различных понятий, являлось бы неоправданным.

По мнению Ф.Х. Адиханова, "оборот земли можно определить как переход земельного участка от одного субъекта прав на землю к другому, независимо от того, в чьей собственности находится земля, приватизирована она или нет. Разница лишь в том, что в одном случае осуществляется публичный оборот, а в другом - частный (рыночный)". Принципиально иное мнение о структуре оборота земельных участков высказывается Н.А. Сыродоев, который отмечает, что под земельным оборотом понимается только отчуждение и переход прав на земельные участки иными способами исключительно в частно-правовом порядке.

И.А. Иконицкая выделяет внерыночную и рыночную составляющую земельного оборота. Характеризуя состояние земельного оборота в советский период, она указывает, что: "запрещение частного (рыночного) оборота не означает отсутствие земельного оборота вообще" и "внерыночный земельный оборот осуществлялся путем распределения и перераспределения земель между землепользователями на основе исполнительно - распорядительных актов

органов государственной власти... Принимая во внимание ... что часть земель будет и в дальнейшем объектом государственной и муниципальной ... собственности, оборот земель будет носить не только рыночный, но и внерыночный (административный) характер".

Следует признать, что обе точки зрения (И. А. Иконицкой и Н.А. Сыродоева), достаточно логичны и последовательны.

На наш взгляд следует согласиться с И. А. Иконицкой, поскольку предоставление земельного участка из государственных и муниципальных земель гражданам и юридическим лицам в собственность или на каком-либо ином праве подразумевает переход права собственности или возникновение определенного права на земельный участок у граждан и юридических лиц с ограничением правомочий субъекта публичной собственности. То есть имеет место переход прав от одних субъектов к другим характерный для земельного оборота. Во-вторых, в порядке так называемой "административной процедуры" предоставляются не только земельные участки, которые не могут находиться в обороте, но и любые другие земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

Достаточно интересно мнение СИ. Герасина, сформулированное на основе анализа позиций И.А. Иконицкой и Н.А. Сыродоева, поэтому, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть его подробнее. В частности, СИ. Герасин, склоняясь к точке зрения Н.А. Сыродоева, аргументирует свою позицию следующими доводами: "Во-первых, ПС определяет, что некоторые виды объектов гражданских прав могут быть изъяты из оборота. Земля может отчуждаться в той мере, в какой ее оборот допускается. Следовательно, теоретически не исключено, что некоторые категории земельных участков не могут находиться в обороте. Однако земельные участки, исключенные из оборота, могут переходить от одних лиц к другим в порядке административной процедуры. Следовательно, переход земельных участков в порядке административной процедуры не является оборотом. То есть то, что в юридической литературе называется "внерыночным земельным оборотом", на самом деле не является оборотом в том смысле, какой в это понятие вкладывает действующее законодательство. Во-вторых, общественные явления, которые в настоящее время называются "внерыночным оборотом", имели место быть и в Советском земельном праве, однако для их определения использовалась другая терминология ("предоставление и изъятие земель" и т.п.). Мы не видим смысла отходить от традиционной терминологии".

Г.С. Васильев, анализируя ограничения оборота вещей, отмечает, что понятие оборота обычно выводят из положений гражданского кодекса, которая гласит: "объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследования, реорганизации юридического лица) либо иным способом, если в соответствии с законодательством они не изъяты из гражданского оборота или не огра-

ничены в гражданском обороте" (п. 1 ст. 23 ГК КР). Отсюда многие заключают, что оборотом считается переход вещи от одного лица к другому. Однако, по нашему мнению, смысл приведенной нормы состоит в следующем. Если вещь не изъята из оборота и не ограничена в нем, ее можно свободно отчуждать, она переходит в порядке универсального правопреемства или иным способом - вот точное содержание статьи. В данном случае устанавливается правовой режим свободно обращающихся вещей.

Рассуждая от противного, можно сказать, что ограниченные и изъятые из оборота вещи не могут свободно отчуждаться, переходить в порядке универсального правопреемства или иным способом. Однако, как уже выше отмечено нами земельное законодательство КР не содержит четкий перечень земель, изъятых из гражданского оборота, что, на наш взгляд, является недостатком правового регулирования.

Оборотоспособность объектов гражданских прав означает допустимость совершения сделок и иных действий, направленных на их передачу в рамках гражданско-правовых отношений. По мнению О.И. Красова, их совершает собственник, что вряд ли точно. Юридическая судьба земельного участка может быть определена не только его собственником, но и другими лицами. В частности, ими могут быть землепользователи, иные владельцы, которые согласно закону также обладают определенными полномочиями ограниченного распоряжения.

Таким образом, нам представляется, что содержание "гражданского оборота" и есть совокупность гражданско-правовых сделок. При этом не стоит ограничиваться только теми сделками, в результате которых происходит переход права собственности или иных вещных прав. Именно такого понимания мы будем придерживаться и в дальнейшем. В широком смысле под оборотом можно понимать как сделки, так и отношения, порожденные ими.

Оборот земельных участков представляет собой переход прав на земельные участки в результате совершения гражданско-правовых сделок, направленных на возникновение, изменение и прекращение земельных прав и обязанностей, и иных гражданско-правовых способов, осуществляемый в определенных рамках, установленных законом и при соблюдении определенных правил, которые вытекают из действующего законодательства.

Основное отличие оборотоспособности земельных участков от оборотоспособности иных объектов гражданских прав заключается в том, что земельное законодательство, учитывая особое социально-экономическое и природное значение земли, устанавливает ограничения распоряжения земельной собственностью. Закон содержит ограничения, касающиеся, например, земель сельскохозяйственного назначения, служебного земельного надела, а также прав на землю иностранных лиц, из-за которых, по объективному либо субъективному составу, заключение той или иной сделки, по прямому запрету, указанному в законе, не является возможным.

В целом, особый социально-экономический, природный статус земли не позволяет ее собственнику быть таковым в классическом смысле этого слова. Ведь даже в самых развитых странах право частной собственности на землю не абсолютно, поскольку сопряжено с правами общества в лице государства и реализуется с учетом существенных ограничений. Это и регулирование налогообложения, и отчуждение земли на общественные цели с компенсацией собственнику, и перевод в собственность государства земель умершего, не имеющего наследника и т. д. Следовательно, права на земельные участки являются всегда ограниченными, так как земля, являясь важным природным объектом, изначально представляя собой собственность государства, не может быть полностью оборотоспособной.

Изложенное свидетельствует о том, что сущность земельного оборота или оборота земельных участков аналогична сущности гражданского оборота и имущественного оборота, но в тоже время имеет свою специфику, обусловленную особенностями правового статуса имущества, вовлекаемого в оборот, то есть земельных участков и имущественных прав на них. Законодательное закрепление такой специфики не должно при этом искажать смысл гражданско-правового понятия "оборота", во избежание неоднозначности толкования правовых норм и разнородности правоприменительной практики.

Литература:

1. Сыродоев Н.А. Земля как объект гражданского оборота // государство и право. - 2003. - №8. С. 27.
2. Костина О.В. правовое регулирование сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения и земельными долями. Диссерт. на соиск. ст. канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 53.
3. При этом термины "оборот" и "обращение" используются как тождественные, см.: Вечканов Г.С., Вечканова Г.Р., Пуляев В.Т. Краткая экономическая энциклопедия. СПб., 1998. С. 234.
4. Илюшина М.Н., Чельшев М.Ю. Коммерческое право. Казань, 2001. С. 60.
5. Эбзеев Б.Б. Гражданский оборот: понятие и юридическая природа // Государство и право. 1999. N 2. С. 33.
6. Романова В.В. Правовое регулирование оборота земельных участков. Дисс. канд. Юр. наук. М., 2005 г. - С. 49.
7. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Т.1.- СПб, 1911. - С.581. Цит. по: Эбзеев Б.Б. Гражданский оборот: понятие и юридическая природа// Государство и право. -1999. -№2. -С.32-38.
8. Там же.
9. В.А. Белов специально подчеркивает, что и оборот, и рынок ценных бумаг связаны и определяемы через совокупность соответствующих сделок, см.: Ценные бумаги в российском гражданском праве. М., 1996. С. 3.
10. Шершеневич Г.Ф. Учеб. торгового права. М., 1994. С. 24.
11. Цитович П.П. Очерк основных понятий торгового права. М., 2001. С. 46 - 83.
12. Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права: Учен. труды. Сер. "Гражданское право". Т. VI. Свердловск, 1959. С. 296 - 297; Алексеев С.С. Право: Опыт комплексного исследования. М., 1998. С. 591.
13. Тархов В.А. Гражданское право. Об.ч. Уфа, 1998. С. 50.

Рецензент: к.ю.н. Рыскулов Ш.