

***А. Я. Рыженков***

## **ОБОРОТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

В статье рассмотрен ряд теоретических аспектов оборота земельных участков, проанализированы теоретические дискуссии по вопросам соотношения категорий «оборот» и «рынок» земельных участков, вещной и обязательственной природы сделок с земельными участками, сфере действия земельного и гражданского законодательства, юридической природе земельной доли. Высказан ряд предложений по совершенствованию законодательства.

*Ключевые слова:* гражданский оборот, земельный участок, сделка, вещные права, обязательство, категория земель, земельная доля, право следования, ипотека.

***A. Y. Ryzhenkov***

## **CIRCULATION OF LAND PLOTS: PROBLEMS AND PROSPECTS**

The article focuses on some theoretical aspects of the circulation of land plots. The author analyzes theoretical discussions on the issues of correlation of such categories as «circulation» and «market» of land plots, the real and legally binding nature of transactions involving land plots, the scope of land and civil legislation, and the legal nature of a share in land. The author also makes proposals to improve the legislation.

*Keywords:* civil circulation, land plot, transaction, rights in rem, obligation, category of lands, share in land, droit de suite, mortgage loan.

Проблемы модернизации гражданского законодательства, воплотившиеся в проект изменений и дополнений ГК РФ, обуславливают необходимость исследования ряда теоретических вопросов, касающихся одного из самых непростых объектов гражданских прав — земельных участков. Проблемы их оборота всегда были в центре внимания ученых и политиков.

Выдающийся дореволюционный ученый — цивилист К. П. Победоносцев считал «настоятельно необходимым законодательный запрет на свободное обращение крестьянских общинных земель, которое может привести к образованию сельского пролетариата, а, следовательно, «истощению» крестьянского сословия, составляющего главную охранительную силу в государстве. По его мнению, земля — это такой товар, который опасно бросить на вольный рынок подобно всякому иному товару. С землей у нас, больше чем где-либо, связана вся будущность земледельческого сословия, а в России она имеет такую важность, какой нигде не имеет. Поэтому в условиях, когда 15/16 всего населения составляют сельские жители, объявить для них землю вольным товаром значило бы оставить их без всяких средств к удержанию земли, к поддержанию хозяйства, к обеспечению от нищеты и голода [1, с. 61, 199].

Впоследствии эта мысль была развита в трудах руководителей советского государства. Так, И. В. Сталин в одном из своих выступлений, отмечал: «Октябрьская революция уничтожила частную собственность на землю, уничтожила куплю-продажу земли, установила национализацию земли. Что это значит? Это значит, что крестьянин, чтобы производить хлеб, вовсе не нуждается теперь в том, чтобы покупать землю. Раньше он годами накапливал средства для того, чтобы приобрести землю, влезал в долги, шел в кабалу, лишь бы купить землю. Расходы на покупку земли, конечно, ложились на стоимость

производства хлеба. Теперь крестьянин в этом не нуждается. Теперь он может производить хлеб, не покупая землю. Следовательно, сотни миллионов рублей, которые расходовали крестьяне на покупку земли, остаются теперь в кармане у крестьян. Что это — облегчает крестьян или не облегчает? Ясно, что облегчает» [2, с. 317]. Подобные доводы лежали в основе земельной политики советского правительства вплоть до начала перестройки.

Сторонники запрета (или сильного ограничения) оборота земельных участков в составе отдельных категорий земель существуют и в современных условиях. Так, В. Н. Яковлев полагает, что «свободный оборот земель стал следствием отмены исключительного права государственной собственности на земли всех категорий. В результате земля была пущена в свободный рыночный оборот, в пользу крупных собственников — доморощенных и иноземных буржуев». Отсюда делается вывод, что Закон об обороте «не только закрепил ликвидацию колхозов и совхозов, но и открыл дорогу для образования помещичьих землевладений». Оставляя без комментариев марксистскую идеологию автора, отметим, что он против оборота земельных участков [3, с. 46, 50].

Главным «камнем преткновения» в современных дискуссиях о возможности и пределах оборота земельных участков является вопрос о соотношении норм гражданского и земельного права, регулирующих такой оборот.

Так, Б. В. Ерофеев сделки с земельными участками называет «земельно-правовыми» [4, с. 221]. Об этом же пишут и авторы монографии «Концепции развития земельного законодательства». Они полагают, что не бывает «гражданско-правовых сделок с землей», поскольку «эти сделки являются прежде всего земельно-правовыми, а нормы гражданского права применяются к их регулированию лишь

постольку, поскольку соответствующие земельные отношения не урегулированы нормами земельного законодательства» [5, с. 177].

Возражая подобным взглядам, позволяющим, например, характеризовать договор аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения как «земельно-правовой» [6, с. 118—120], Ф. П. Румянцев обоснованно отмечал, что договор аренды является обычным гражданско-правовым договором, к которому применяются общие положения гражданского законодательства, а также нормы земельного законодательства, что обусловлено особым объектом аренды. В равной степени это относится и к иным гражданско-правовым договорам: купле-продажи, дарения, ренты и т. п. [7, с. 308]

Наша позиция в этой дискуссии заключается в том, что абсолютный запрет любых сделок с земельными участками в составе всех категорий земель противоречил бы Конституции России и не отвечал бы объективным потребностям развития российской экономики. Несомненно, ряд земельных участков, выполняющих важные публично-правовые функции, должен быть изъят или ограничен в обороте (что и сделано в ст. 27 ЗК РФ). Но запрет по идеологическим соображениям, например, оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения, нам представляется неприемлемым. Другое дело, что существующее нормативное регулирование данных общественных отношений является не всегда удачным. В качестве примера таких не самых удачных норм можно привести положения п. 2 ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2002 г. (ред. от 29 декабря 2010 г.) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», допускающей создание крупных латифундий, или ст. 8 того же закона, закрепляющей право преимущественной покупки продаваемых гражданами или юридическими лицами земельных участков органами публичной власти (субъекта РФ или органа местного самоуправления).

Анализ этих и многих других положений Закона об обороте земель позволяет нам высказать ряд

соображений по его совершенствованию. Необходимо:

— закрепить обязанность органов местного самоуправления налагать запрет на отчуждение земельного участка из состава частных или публичных сельскохозяйственных угодий (купля-продажа, дарение, мена и т. д.) в собственность иному лицу, если это создает опасность бесхозяйственного использования участка (у покупателя нет сельскохозяйственной квалификации);

— установить запрет на отчуждение участка из состава сельскохозяйственных угодий, если это влечет изменение его целевого назначения или вида разрешенного использования. Это позволит предотвратить ситуацию, когда у гражданина приобретается полевой надел ЛПХ в целях создания там дачного кооператива (коттеджного поселка). Для реализации данной процедуры необходимо разработать виды разрешенного использования для сельскохозяйственных земель и механизм их легального утверждения и изменения;

— установить запрет на продажу земельного участка по цене, которая меньше его кадастровой стоимости (это позволит создать условия для пресечения ухода от налогов и совершения недействительных сделок);

— учесть зарубежный опыт установления срока, в течение которого не допускается повторная перепродажа земельного участка. Такой срок для земельных участков сельскохозяйственного назначения должен быть пять лет, земель населенных пунктов и земель иных категорий — три года. Данная мера позволит придать стабильность и устойчивость земельным отношениям;

— земельное законодательство подробно регламентирует особенности договоров купли-продажи, аренды и безвозмездного пользования земельными участками. Упоминания других договоров фрагментарны (мены, дарения, доверительного управления) или вовсе отсутствуют. В качестве последнего примера

следует привести договор аренды земельного участка. Он хотя и не предусмотрен законодательством, но, в связи с тем, что является часто встречающимся договором на практике, имеет свои определенные правовые особенности и признаки, позволяющие его отличить от смежных договоров. Поэтому законодателю необходимо предусмотреть еще не оформленный, но уже часто заключаемый на практике договор аренды земельного участка, указав на правовые особенности заключения данного договора [8, с. 46—48].

Вместе с тем, наличие подобных недостатков еще не дает оснований для вывода о том, что существуют некие «земельно-правовые сделки». Конструкция сделки является исключительно гражданско-правовой, а сделки с земельными участками — частный случай этого общего явления. Более того, если встать на подобную позицию, то сделки по поводу лесных ресурсов следует называть «лесо-правовыми», а по поводу продажи квартир — «квартирно-правовыми». Но это не самое удачное терминологическое решение.

Намного более сложным является вопрос о том, что понимать под «оборотом земельных участков». И. А. Иконичкая полагает, что земельный оборот может быть рыночным и вне рыночным. Вне рыночный земельный оборот осуществляется путем распределения и перераспределения земель между землепользователями на основе исполнительно-распорядительных актов органов государственной власти. В условиях господства исключительной государственной собственности на землю частный (рыночный) земельный оборот был запрещен, но это не означало отсутствия земельного оборота вообще. Исключительно вне рыночный характер имеет только такой оборот государственных и муниципальных земель, при котором эти земли переходят к иным лицам лишь на основании решений указанных органов [9, с. 106].

Между тем с таким подходом трудно согласиться. Представляется, что термин «рынок земель» является не правовым, а экономическим. На эту мысль наводит и анализ научных работ по экономической специальности. Так, Е. В. Дивакова полагает, что «рынок земель

сельскохозяйственного назначения» — это «организованный оборот земель сельскохозяйственного назначения в целях перераспределения земельной собственности, консолидации земель в руках эффективных собственников и арендаторов, определения равновесной цены земли на основе взаимодействия спроса и предложения» [10, с. 8].

Отсюда следует, что «рынок земли» — это экономическое содержание процесса перераспределения земельных участков как объектов недвижимости между различными частными и публичными субъектами; оборот земельных участков — это правовая характеристика этого процесса. Рыночного или вне рыночного оборота быть не может, поскольку при всей взаимосвязи правовых и экономических механизмов перераспределения имущества и иных материальных благ для их обозначения существует устоявшаяся терминология, которую нет смысла произвольно изменять. Намного более, на мой взгляд, актуальна проблема соотношения норм земельного и гражданского права в регулировании вопросов оборота земельных участков. Проблема эта объективно существует, и ей посвящен ряд серьезных научных работ.

Так, Н. Н. Аверьянова считает, что «исключительно земельным законодательством формируется земельный участок как недвижимое имущество, как объект, способный участвовать в гражданском обороте, а также основания и порядок заключения договора купли-продажи объектов земельных отношений, где на стороне продавца выступает уполномоченный орган государственной власти или орган местного самоуправления» [11, с. 6].

Думается, что это не совсем так. Формирование земельного участка как объекта недвижимости производится на основе норм различной отраслевой принадлежности. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним» вряд ли можно назвать

актом земельного законодательства. Большие вопросы вызывает и отраслевая принадлежность Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», в сферу действия которого попадают не одни земельные участки.

Кроме того, основания и порядок заключения договора купли-продажи недвижимости сформулированы в ГК РФ, и ЗК РФ их либо просто воспроизводит (например, в части того, что существенным условием такого договора являются предмет и цена), или дополняет и адаптирует применительно к особенностям проведения торгов по продаже земельных участков (в этом случае вообще невозможно сказать, где проходит грань между нормами земельного и гражданского права). Чтобы убедиться в этом, рассмотрим ст. 38.1 ЗК РФ, регламентирующую порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства. Данная статья регламентирует процедурные вопросы торгов, например, по поводу содержания извещения об аукционе или перечень документов, необходимых для допуска к участию в таком аукционе. И какова отраслевая принадлежность этих норм?

В научной литературе об этом высказан ряд обоснованных суждений. Так, Д. Н. Сахабутдинова считает, что институт гражданского оборота различных объектов гражданских прав является межотраслевым и включает в себя нормы различной отраслевой принадлежности. Исследуя институт торгов и констатируя его комплексность, она справедливо полагает, что его основу составляют нормы гражданского права, объединяющиеся с предписаниями соответствующих процессуальных правовых отраслей (гражданского процессуального, арбитражного процессуального, исполнительного

процессуального права). Здесь отчетливо проявляется сочетание частноправовых и публично-правовых начал при регулировании нарушенных отношений в связи с торгами в виде установления взаимодействующих материально-правовых и процессуально-правовых последствий нарушения правил торгов [12, с. 370].

А. П. Анисимов и А. И. Мелихов, анализируя положения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», обоснованно пришли к выводу о том, что данный закон «являет собой самый яркий пример комплексного правового регулирования земельных отношений, когда в одном законе сконцентрированы нормы различной отраслевой принадлежности, «разобрать» которые по отраслевым квартирам просто невозможно». Из этого следует, что «законодатель, руководствуясь чисто практическими соображениями, уже де-факто отошел от узкоотраслевой теории и сделал первый шаг к принятию комплексных законодательных актов, в которых нормы различной отраслевой принадлежности составляют неразрывное целое» [13, с. 7—8]

Разделяя данный методологический подход, заметим, что существующая в научной литературе позиция о том, что все земельно-имущественные отношения регулируют исключительно нормы гражданского права [14, с. 107], не выдерживает критики при самом ближайшем рассмотрении. Например, совершенно невозможно сказать однозначно, что градостроительные отношения являются частью административных отношений. Как известно, главной особенностью последних является действие императивного метода правового регулирования. Между тем нормы ГрадК РФ регулируют не только административные, но и имущественные отношения. Главным аргументом в пользу последнего являются нормы о градостроительном зонировании, определяющие параметры и виды разрешенного использования земельных участков и объектов недвижимости, т. е. права и обязанности собственников, режим

*осуществления* гражданских прав посредством системы дозволений и запретов.

Конкретный вариант использования недвижимости определяет сам правообладатель имущества. Указанные регламенты для правообладателя недвижимости выступают в роли границ (пределов) осуществления права собственности, за которые он не может выйти (например, собственник садового участка не может построить на нем 10-этажный дом, если градостроительный регламент разрешает строительство дома не выше 2-х этажей).

В этом смысле уместна следующая аналогия. В соответствии с ГК РФ собственник имущества может совершать не любые сделки со своим имуществом, и не в любом порядке, а только в пределах, установленных ГК РФ (иначе это будут недействительные сделки, не порождающие правовых последствий). В нашем случае мы видим ровно тот же законодательный прием установления прав и обязанностей правообладателей недвижимости посредством установления неких границ (пределов). Из этого следует, что при всей своей частноправовой направленности гражданское право не является «частным правом», а включает в себя (как и иные отрасли права) публично-правовые нормы, регулирующие *комплексные* общественные отношения.

Таким образом, имущественные отношения по поводу земельных участков регулируют нормы не только гражданского, но и иных отраслей права. Другое дело, что нормы гражданского права, главным образом, определяют порядок *распоряжения* таким имуществом, однако особенности *осуществления* прав на земельную недвижимость регулируются земельным и иным законодательством. Сводить же все аспекты «бытия» земельных участков только к вопросам распоряжения ими, на мой взгляд, неверно.

Необходимость учета указанных межотраслевых связей обусловила разработку в науке теории права и государства конструкции «межотраслевого договора». Так, И. В. Акифьева

отмечала, что характерными особенностями межотраслевых договоров являются смешение различных элементов: только частноправовых отраслей; частноправовых и материальных публично-правовых отраслей права; частного и публичного процессуального права; публичного процессуального и материального права; материальных публично-правовых отраслей права и т. д. Отсюда следует, что «комплексное регулирование договорных отношений единым соглашением способствует целенаправленному и оперативному юридическому изменению общественной жизни, позволяет рассматривать практику межотраслевого договорного регулирования с различных сторон в ее многообразии, качественно, эффективно и в разумные сроки восполнять пробелы и иные погрешности в правовом регулировании общественных отношений» [15, с. 10]. С этим необходимо согласиться.

Не менее актуальным вопросом в теории оборота земельных участков является вопрос о юридической природе отдельных сделок с землей, а также вещной или обязательственной природе земельной доли.

М. И. Козырь полагал, что в реальной жизни права собственности на земельную долю не существует, а речь идет все-таки об обязательственных земельных правоотношениях, дающих право владельцу доли получить земельный участок, соразмерный этой доле, и не более того [16, с. 78].

По мнению Е. В. Балашова, земельная доля как обязательственное право — это субъективное право члена сельскохозяйственной коммерческой организации на выдел на местности земельного участка определенного размера и качества из земель сельскохозяйственного назначения, используемых сельскохозяйственной коммерческой организацией, с последующим закреплением его на одном из вещных прав, предусмотренных законодательством [17, с. 8—9].

Напротив, О. Ситькова считает, что «земельная доля по своей юридической природе представляет

собой долю в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Наличие у обладателя земельной доли права требования на выдел своей земельной доли и ее обособление в качестве самостоятельного земельного участка не дает оснований квалифицировать право на земельную долю обязательственным» [18, с. 7].

Как отмечал Ф. П. Румянцев, мнение об обязательном характере земельной доли не соответствует действующему законодательству, поскольку Закон об обороте дает возможность владельцу земельной доли не только выделить ее в натуре (в виде земельного участка), но и продать, подарить, внести в уставный капитал юридического лица, завещать. Кроме того, неясно, *кто выступает обязанной стороной (должником) в этих обязательственных отношениях, у кого владелец доли вправе требовать ее выдела*. И наконец, сторонники концепции обязательственного характера земельной доли не отвечают на главный вопрос: *если земельная доля не является долей в праве общей собственности, то кому и на каком праве принадлежат сегодня земли бывших колхозов и совхозов, поделенные на земельные доли?* Нельзя же по истечении 20-летнего периода реформ всерьез считать, что эти земли по-прежнему являются государственной собственностью [7, с. 145—146].

Последняя позиция разделяется и нами. В самом деле, если единоличный собственник земельного участка обладает по поводу него вещным правом, то почему два собственника (или двадцать) будут обладать уже правом обязательственным? И каковы будут стороны этого обязательства?

Не менее сложной является проблема выявления юридической природы отдельных сделок с земельными участками (аренда, ипотека). Так, М. С. Жевлакович предлагает «относить договор аренды земельного участка к категории смешанных вещно-обязательственных отношений, поскольку, с одной стороны, ему

характерны черты обязательственных отношений; с другой стороны — вещных. Подобный вывод позволяет говорить о наличии в регулировании аренды земельных участков как обязательственных, так и вещно-правовых элементов, что в свою очередь позволяет определить место названного договора в системе существующих договоров» [19, с. 101]. По мнению С. С. Шерстнева, право арендного землевладения и землепользования является вещным (титульным) правом, закрепленным в земельном праве (ст. 22 ЗК РФ) и оформляется договором согласно требований норм ГК РФ [20, с. 6].

О. Р. Фархиуллина полагает, что являясь одним из способов обеспечения исполнения обязательств, ипотека в то же время имеет такие признаки вещных прав, как право следования, право преимуществва и абсолютный характер защиты, что обуславливает ее смешанный характер [21, с. 8].

В. М. Наумов считает, что первоначально ипотечные отношения были вещно-правовыми, однако в настоящий момент носят обязательственный характер [22]. По мнению М. Н. Моисеева, залог земельных участков есть вещно-обязательственное правоотношение. Залог порождает отношения между залогодателем и залогодержателем, а также между залогодержателем и вещью как обязательственную и правовую связь, т. е., с одной стороны, залог — это способ обеспечения исполнения обязательства должником путем установления относительной правовой связи через вещь с кредитором, а с другой — непосредственная правовая связь залогодержателя с данной вещью [23, с. 9].

Действительно, для подобной постановки вопроса есть все основания, поскольку ГК РФ предусматривает ряд вещно-правовых элементов залога (право следования, право залогодержателя истребовать заложенное имущество из чужого незаконного владения и т. д.). Поэтому признание смешанной (вещно-обязательственной) природы

должно стать поводом для дальнейших научных дискуссий и одним из направлений модернизации гражданского законодательства. Усложнение правового регулирования гражданских отношений влечет как появление их межотраслевого регулирования, так и изменение содержания традиционных правовых конструкций. Их дальнейшее развитие — объективная реальность.

## Список библиографических ссылок

1. Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Первая часть: вотчинные права. М., 2002. С. 61, 199.
2. Сталин И. В. К вопросам аграрной политики в СССР. Речь на конференции аграрников-марксистов 27 декабря 1929 г. // Вопросы ленинизма. М., 1952. С. 317.
3. Яковлев В. Н. Природные ресурсы России — основа жизни деятельности трудового народа // Природоресурсное, аграрное, экологическое право: теория, практика, тенденции развития: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Ижевск, 2008. С. 46, 50.
4. Ерофеев Б. В. Земельное право России: учебник. М., 1998. С. 221.
5. Концепции развития российского законодательства. М., 1998. С. 177.
6. Илькив Н. В. Аренда земель сельскохозяйственного назначения по законодательству Украины // Аграрное и земельное право. 2007. № 10. С. 118—120.
7. Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 308.
8. Чаркин С. А. Правовые особенности договора ренты земельного участка // Юрид. мир. 2009. № 4. С. 46—48.
9. Иконичкая И. А. Земельное право. М.: Юристъ, 2000. С. 106.
10. Дивакова Е. В. Экономическое регулирование рынка земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2010. С. 8.
11. Аверьянова Н. Н. Правовое регулирование купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 6.
12. Сахабутдинова Д. Н. Гражданско-правовые и процессуальные последствия нарушения правил организации и проведения торгов // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2006. № 3. С. 370.
13. Анисимов А. П., Мелихов А. И. Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // Право и экономика. 2008. № 12. С. 7—8.
14. Суханов Е. А. Гражданское право России — частное право / отв. ред. В. С. Ем. М.: Статут, 2008. С. 31, 107; и т. д.
15. Акифьева И. В. Смешанные правовые договоры: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2011. С. 10.
16. Козырь М. И. Юридическая природа права на земельную долю // Право и гос-во: теория и практика. 2008. № 11. С. 78.
17. Балашов Е. В. Правовое регулирование оборота земельных долей в аграрной сфере экономики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2003. С. 8—9.
18. Ситькова О. Н. Право частной собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения и проблемы его защиты: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 7
19. Жевлакович М. С. Институт аренды земельных участков в российском законодательстве и законодательстве государств-членов Европейского союза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.
20. Шерстнев С. С. Аренда в земельном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 6.
21. Фархиуллина О. Р. Гражданско-правовое регулирование ипотеки земельных участков в Российской Федерации и зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8.
22. Наумов В. М. Правовое положение субъектов ипотечных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

23. Моисеев М. Н. Правовые проблемы залога земельных участков в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 9.

© А. Я. Рыженков, 2012