

К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ ПОНЯТИЯХ ЗЕМЕЛЬНОГО ОБОРОТА И ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

© 2016 г. Федор Полиэктович Румянцев¹,
Марина Юрьевна Нацвалова²

Рассматриваются существующие подходы исследователей к определению понятия земельного оборота и оборотоспособности земельных участков сельскохозяйственного назначения. Формулируется определение понятия земельного оборота, которое применимо к земельным участкам из состава любых категорий, если эти участки не исключены из оборота. Предлагается классификация земельного оборота по различным правовым основаниям на несколько основных видов. Приводится анализ правового понятия оборотоспособности земельных участков.

The existing approaches of researchers to the definition of land turnover and Turnover-agricultural land. Formulated the definition of land turnover, which is applicable to the land from the all categories, if these areas are not excluded from the market. The classification of land turnover on various legal grounds for a few major species. An analysis of the legal concept of the Turnover of land.

Ключевые слова: земельный оборот, правовые основания, оборотоспособность земельных участков сельскохозяйственного назначения, классификация видов, определение правового понятия.

Key words: land turnover, legal grounds, tradable agricultural land, classification of, determination of the legal concepts.

В разные исторические периоды переход земельных участков от одних лиц к другим осуществлялся по различным правовым основаниям.

Термин “оборот земли” (“оборот земельных участков”) получил широкое распространение в законодательстве и в юридической литературе в связи с осуществлением в России экономических реформ, когда приобрели актуальность вопросы перехода к рыночным отношениям. Развитие рынка земли (включение земельных участков в оборот) после 70 лет господства исключительной государственной собственности на землю ста-

ло одним из направлений аграрной и земельной реформы.

Действительно, в советское время все сделки с землей были запрещены (исключение составляет период нэпа, когда отдельные сделки допускались, о чем подробнее будет сказано ниже). Но означает ли это, что никакого оборота земли в тот период не было? Для того чтобы ответить на этот вопрос, следует определиться с самим понятием “оборот земельных участков”, а также выявить соотношение понятий “оборот” и “рыночный оборот”.

По справедливому утверждению В.А. Белова, раскрытию содержания понятия гражданского оборота не посвящалось специальных научных исследований в силу предполагающейся общеизвестности широко примененного указанного понятия, не нуждающегося в научных обоснованиях и сравнительных толкованиях³ и наличия энциклопедического определения данного термина⁴. В результате каждый исследователь формулирует свое определение. Это в полной мере относится и

¹ Профессор кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Национального исследовательского университета “Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского”, доктор юридических наук (E-mail: law-unn@mail.ru).

Fedor Rumyantsev, Professor of civil law and process, law faculty, National research University “Nizhnii Novgorod state University named N.I. Lobachevsky”, Doctor of Law (E-mail: law-unn@mail.ru).

² Старший преподаватель кафедры культуры и психологии предпринимательства Института экономики и предпринимательства Национального исследовательского университета “Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского” (E-mail: marinamun2107@mail.).

Marina Natsvalova, senior lecturer of the Department of culture and the psychology of entrepreneurship, Institute of Economics and entrepreneurship, National research University “Nizhnii Novgorod state University named N.I. Lobachevsky” (E-mail: marinamun2107@mail.).

³ См.: Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий. М., 2003. С. 34.

⁴ См.: Костина О.В. Понятие и состав гражданского оборота земельных участков // Мировой судья. 2011. № 1.

к понятию оборота земельных участков, поскольку среди современных ученых нет единства мнений по вопросу о сущности и формах (видах) последнего. Различные авторы говорят о рыночном и внерыночном, публичном и частном, гражданском и административном обороте, а также по-разному определяют само понятие оборота земель.

Так, И.А. Иконицкая рассматривает земельный оборот как переход⁵ земельных участков от одних лиц к другим, включая переход государственных и муниципальных земель к гражданам и юридическим лицам, и подразделяет его на две разновидности – рыночный и внерыночный⁶. Она указывает, что “запрещение частного (рыночного) земельного оборота не означало отсутствия земельного оборота вообще. Внерыночный оборот, существовавший в условиях монопольной государственной собственности на землю, осуществлялся путем распределения и перераспределения земель между землепользователями на основе исполнительно-распорядительных актов органов государственной власти”⁷. На таких же позициях стоял Н.И. Краснов⁸. Позднее данная точка зрения получила развитие: к внерыночному обороту были также отнесены случаи перехода земельных участков от одних лиц к другим по безвозмездным гражданско-правовым сделкам. Тем не менее чаще всего под внерыночным оборотом понимается именно административный (публичный) оборот.

Ф.К. Адиханов также разделяет мнение о существовании нерыночного (публичного) оборота

земли, понимая под оборотом “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)”⁹.

Однако данный подход имеет своих противников. Так, Н.А. Сыродоев утверждает, что “если встать на позицию признания существования земельного оборота в условиях исключительной государственной собственности на землю, то разрушается вся конструкция ГК РФ об оборотоспособности объектов, об объектах, изъятых из оборота¹⁰ и ограниченных в обороте, и предлагает во избежание путаницы не отходить от устоявшихся в законодательстве терминов и понятий об обороте земель, исходя из действующего законодательства, и прежде всего норм ГК РФ”¹¹.

По нашему мнению, позиция И.А. Иконицкой вовсе не разрушает конструкцию ГК РФ об оборотоспособности объектов гражданских прав. В советский период в соответствии с этой конструкцией земля относилась к объектам, исключенным из гражданского оборота. Однако нельзя отрицать, что земельные участки тем не менее переходили от одних лиц к другим, т.е. их оборот существовал, однако он был не гражданско-правовым (частным), а публичным (административным). Существование оборота земельных участков в советское время признавали и цивилисты¹².

Мы поддерживаем классификацию земельного оборота на рыночный и внерыночный, предложенную И.А. Иконицкой, в том числе ее идею о том, что предоставление земельных участков

⁵ Использование в данном определении термина “переход земельных участков” является достаточно корректным, так как понятно, что имеется в виду *юридический* “переход” – *переход прав* на земельные участки. Следует согласиться с утверждением, что переход имущества от одного лица к другому как процесс во многих случаях, в том числе при переходе недвижимых вещей, носит абстрактный характер. Земельный участок во время совершения в отношении него этих юридически значимых действий остаётся на месте и не претерпевает никаких связанных с такими действиями физических изменений состояния (см.: *Ельникова Е.В.* Гражданско-правовой оборот земельных участков под строениями в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 11, 12). Вместе с тем А.К. Голиченко рассматривает земельный оборот как “*перемещение* земельного участка от одного субъекта к другому, обусловленное определенными принципами” (см.: *Голиченко А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2008. С. 102).

⁶ См.: *Иконицкая И.А.* Земельное право. М., 2000. С. 126.

⁷ См.: *Иконицкая И.А.* Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития. М., 1999. С. 75.

⁸ См.: *Иконицкая И.А., Краснов Н.И.* Правовое регулирование рыночного оборота сельскохозяйственных земель // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М., 1996. С. 79–102.

⁹ *Адиханов Ф.Х.* Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Гос. и право. 2001. № 1. С. 37.

¹⁰ На момент написания цитируемой статьи в ГК РФ предусматривалась категория объектов гражданских прав, изъятых из оборота. В настоящее время в ст. 129 ГК РФ (в ред. от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ) объекты гражданских прав с точки зрения их оборотоспособности делятся только на два вида – находящиеся в свободном обороте и ограниченные в обороте. Однако в настоящей работе мы продолжаем использовать понятие земельных участков, изъятых из оборота, поскольку в ст. 27 Земельного кодекса РФ изменения еще не внесены, и там сохраняются нормы о земельных участках, изъятых из гражданского оборота.

¹¹ См.: *Сыродоев Н.А.* Земельное право. М., 2009. С. 168.

¹² См.: *Братусь С.Н.* О понятии гражданского оборота в советском гражданском праве. Доклад на заседании сектора гражданского права ВИЮН // Сов. гос. и право. 1949. № 11. С. 71; *Дозорцев А.В.* Объекты права государственной социалистической собственности и их классификация // Там же. 1949. № 1. С. 58 и др.

государственными органами (равно как их изъятие) является разновидностью внерыночного оборота.

Н.И. Кресникова также фактически признает внерыночный (административный) оборот, указывая, что “в странах, где принята и частная, и государственная собственность, присутствуют все его формы: земельный рынок, универсальное правопреемство, административное перераспределение земли”¹³. Существование публично-го (административного, внерыночного) оборота прямо или косвенно признают и другие авторы¹⁴.

Действительно, если в современных условиях акты государственных органов и органов местного самоуправления рассматриваются как основания возникновения гражданских прав и обязанностей (п/п. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ), то почему принято отрицать административно-распорядительный акт о предоставлении земельного участка в пользование в качестве порождающего основания возникновения земельного оборота как перехода прав от одного субъекта к другому в советское время? В чем принципиальное отличие между решением о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, например крестьянскому (фермерскому) хозяйству на безвозмездной основе по нормам действующего законодательства и таким же по сути властно-распорядительным действием по предоставлению земельного участка из той же государственной собственности сельскохозяйственному предприятию в пользование? Единственное отличие состоит в том, что во втором случае не происходила смена собственника земельного участка. Но это – слабый аргумент для отрицания оборота! Ведь при современных арендных отношениях собственник земельного участка тоже не меняется, однако это не мешает рассматривать передачу земель в аренду как разновидности их оборота.

То обстоятельство, что земля в советский период не признавалась имуществом, также не может служить основанием для отрицания оборота. Ведь и сегодня объектом оборота могут быть объекты, которые не могут быть отнесены к имуществу (информация, исключительные права и т.п.).

Кроме того, следует отметить, что даже в советском земельном праве велась большая дискуссия о том, можно ли рассматривать земельные отношения в качестве имущественных. Так, например, В.К. Григорьев писал, что “земельные правоотношения в СССР отличаются от обычных гражданско-правовых отношений, поскольку они не являются имущественными эквивалентными отношениями, так как с национализацией земли последняя перестала иметь денежную оценку и изъята из гражданского оборота”¹⁵. Аналогичные мнения высказывали и многие другие юристы-аграрники советского периода (А.М. Турубинер, Н.Д. Казанцев, Г.А. Аксененко, А. Никитин, А.А. Рускол), которые категорически отрицали всякую возможность признать хотя бы частично имущественный характер отношений, связанных с использованием земли, в условиях государственной собственности на землю и безвозмездности землепользования.

Иную позицию занимали цивилисты. По мнению С.Н. Братуся, “исключение земли из договорных отношений и установление принципа безвозмездности землепользования не могут быть основанием для отрицания имущественного характера земельных отношений и отождествления советского гражданского оборота с частным оборотом”¹⁶. Он указывал, что “земельные отношения – это отношения двоякого рода: отношения, возникающие из деятельности исполнительно-распорядительных органов, связанные с административным управлением, и имущественные отношения”. Позднее имущественный характер земельных отношений даже в условиях исключительной государственной собственности на землю стали признавать и представители науки земельного права¹⁷, которые правильно отмечают, что в советском земельном праве имущественные отношения тесно переплетались с управленческими отношениями¹⁸ и что “даже если субъектом права собственности выступает государство, такие отношения относятся к имущественным

¹³ Кресникова Н.И. Сравнительный анализ законодательного регулирования землепользования в зарубежных странах и России // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе. Сб. ст. науч.-практ. конф. / Сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад. М., 2004. С. 82.

¹⁴ См., например: Писарев Г.А. Теоретические и практические вопросы приобретения и прекращения права собственности и других вещных прав на земельный участок. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

¹⁵ Григорьев В.К. Советское земельное право. М., 1957. С. 9.

¹⁶ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 118.

¹⁷ См.: Жариков Ю.Г. Теоретические проблемы сельскохозяйственного землепользования в СССР. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1974. С. 7; Веденин Н.Н. Правовое положение совхозов в условиях экономической реформы. М., 1973. С. 157; Страутманис Я.Я. Имущественные черты земельных отношений и применение имущественных санкций // Сов. гос. и право. 1981. № 8. С. 39.

¹⁸ См.: Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М., 1969. С. 12.

отношениям”¹⁹. Мы разделяем такой подход и считаем, что это дает основание для вывода о существовании земельного оборота и в советский период.

Некоторые авторы определяют оборот земельных участков как “реализованную возможность по распоряжению земельным участком частного или публичного собственника (посредством сделки или иным разрешенным законом способом), в результате которой изменяется объем прав и обязанностей субъектов конкретных правоотношений, но не меняется правовой режим земельного участка”²⁰. Из этого определения можно заключить, что ученые не отрицают вне рыночного (административного) оборота (на это указывает упоминание о возможности публичного собственника распоряжаться земельным участком не только посредством сделки, но и иным законным способом, например посредством принятия административного акта). Однако далее отмечается, что “земельный оборот является частным случаем более широкой гражданско-правовой конструкции – гражданского оборота, занимая в его структуре особое место, обусловленное принадлежностью земельных участков к числу природных объектов, части окружающей среды”²¹. Как мы видим, о публичном (административном) обороте здесь уже речи не идет. Однако, на наш взгляд, здесь нет противоречия. Ведь, с одной стороны, земельный оборот может быть частным (гражданско-правовым) и публичным (административным), и тогда земельный оборот – более широкое понятие. Но если брать только гражданский оборот, как таковой (в целом), то здесь земельный оборот выступает как его разновидность, поскольку существует гражданский оборот иных объектов гражданских прав (ценных бумаг, драгоценных металлов, оружия и т.п.).

С.И. Герасин, напротив, всячески подчеркивает гражданско-правовую составляющую земельного оборота, характеризуя его как “осуществляемый в соответствии с гражданским законодательством и особенностями, установленными земельным законодательством, и регистрируемый компетентными государственными органами переход права собственности, иных прав на земельные участки и доли в праве общей собственности на земель-

ные участки посредством совершения гражданско-правовых сделок, а также посредством иных допускаемых земельным законодательством гражданско-правовых способов”²².

Нельзя не отметить, что если И.А. Иконницкая говорила о переходе земельных участков от одних лиц к другим, то С.И. Герасин пишет о “переходе прав”. Конечно, в определенных обстоятельствах предметом гражданско-правовых сделок являются именно права на земельные участки (например, когда на торгах отчуждается право аренды). Однако в большинстве случаев правильнее все же говорить о переходе земельных участков. Ведь при сделках с землей предметом договора купли-продажи, дарения, ренты и т.п. являются не соответствующие права, а конкретный земельный участок, хотя и переход прав при этом, безусловно, происходит.

С.И. Герасин также считает, что переход земельных участков в порядке административной процедуры не является оборотом. Его аргументы состоят в следующем. Во-первых, земельные участки, исключенные сегодня из гражданского оборота, тем не менее могут переходить от одних лиц к другим в административном порядке. Но что это доказывает? На наш взгляд, только то, что оборот земельных участков, как отмечалось выше, – понятие более широкое, чем гражданский оборот. Во-вторых, С.И. Герасин подчеркивает, что так называемый “вне рыночный оборот” существовал и в советское время, однако тогда использовалась другая терминология (“предоставление и изъятие земель” и т.п.)²³. Это опять-таки ничего не доказывает, так как говорить об обороте в советский период не было принято по причинам “идеологического” характера, а с современной точки зрения в указанных случаях также имеет место оборот земельных участков (точнее, прав на них, что вполне укладывается в определение, данное самим С.И. Герасиным, если не принимать во внимание его ссылки на гражданское законодательство). Косвенно об этом свидетельствует и современное земельное законодательство, в том числе Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения, предметом регулирования которого являются вопросы предоставления и изъятия земель.

Конечно, в современный период основное внимание исследователей уделено именно гражданскому обороту земельных участков, что вполне объяснимо, так как это – новое правовое явление,

¹⁹ Иконницкая И.А. Некоторые теоретические вопросы права государственной собственности на землю // Журнал рос. права. 2006. № 12.

²⁰ Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / Под ред. А.Я. Рыженкова. М., 2009. С. 80.

²¹ Там же.

²² Герасин С.И. Правовые основы оборота земель, используемых в сельскохозяйственном производстве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8.

²³ См.: там же. С. 12.

в то время как проблемы предоставления и изъятия земель по советскому законодательству подробно проанализированы в литературе.

Ю.Н. Андреев под оборотом земельных участков (земельных долей) понимает “имущественный оборот, предполагающий возможность распоряжения соответствующими объектами земельных прав (земельными участками, земельными долями) путем совершения различных гражданско-правовых сделок (купли-продажи, мены, дарения, залога и т.д.) с учетом земельного законодательства, а также переход земельных участков, земельных долей, вещных и имущественно-обязательственных прав на них в порядке наследования, правопреемства, приобретательной давности, приватизации, передачи объектов и прав в уставный (складочный) капитал, паевой фонд организации и т.п.”²⁴. Как мы видим, здесь автор не именует данный оборот “гражданским”, но фактически речь идет именно о нем, а существование административного (внерыночного) оборота игнорируется.

Недостатком данного определения, на наш взгляд, является и то, что в нем не выдержано единство терминологии – с одной стороны, говорится только о возможности совершения распоряжения земельными участками посредством сделок, с другой – о переходе земельных участков посредством наследования и т.п. Кроме того, некоторые действия, опосредующие переход земельных участков, которые автор фактически противопоставляет сделкам, на самом деле непосредственно относятся к сделкам (передача земельных участков в уставный капитал, приватизация и др.). Некоторые другие авторы также сводят оборот земельных участков только к сделкам, оговариваясь, что имеются в виду сделки по отчуждению, влекущие предоставление приобретателю прав владения и пользования (т.е. не только сделки, сопровождающиеся переходом права собственности)²⁵.

Другие исследователи, напротив, пытаются дать определение гражданского оборота земельных участков (сельскохозяйственного назначения), а на деле далеко выходят за его пределы, формулируя общее понятие земельного оборота. В частности, Т.А. Пасикова под гражданским оборотом земельных участков сельскохозяйствен-

ного назначения понимает основанный на законе переход имущественных прав на такие земельные участки от одного субъекта к другому в результате сделок, в порядке универсального правопреемства, а также посредством властно-распорядительных функций государственных органов и органов местного самоуправления²⁶. По нашему мнению, тот факт, что акты государственных органов и органов местного самоуправления отнесены в ст. 8 ГК РФ к основаниям возникновения гражданских прав, еще не является поводом рассматривать само предоставление земельных участков в соответствии с такими актами в качестве гражданского оборота. Ведь последний должен основываться на равенстве и автономии воли участников гражданских правоотношений, чего нет при исполнении государством властных функций. При ином подходе получается, что тот административный оборот, который был в советском праве и который многие отрицают, тоже может рассматриваться как гражданский оборот, с чем мы не согласны.

Следует отметить, что в отношениях по предоставлению земельных участков (особенно на торгах) и их изъятию земельный оборот, если можно так выразиться, носит “смешанный” характер: он сочетает в себе элементы публичного (административного) и частного (рыночного, гражданского) оборота. Ведь эти отношения возникают на основании сложного юридического состава: акта государственного органа о проведении торгов или об изъятии земельного участка и соответствующего договора купли-продажи (аренды) с лицом, выигравшим торги, или договора выкупа земельного участка.

Среди многочисленных публикаций, посвященных обороту земельных участков, следует обратить внимание на вывод Е.В. Ельниковой о том, что в содержание гражданско-правового оборота включается не только переход прав на земельные участки, но и изменение в установленном законом порядке этих прав²⁷. Правда, автор говорит лишь об изменении прав на земельные участки, занятые зданиями, сооружениями. Однако представляется, что в содержание оборота логично включать изменение (переоформление) прав на любые земельные участки (как застроенные, так

²⁴ Андреев Ю.Н. Права участников сельскохозяйственных коммерческих организаций и их судебная защита. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2000. С. 9.

²⁵ См.: Матвеев Д.В. Договор купли-продажи земельных участков. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 12.

²⁶ См.: Пасикова Т.А. Особенности гражданского оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 6, 9, 10.

²⁷ См.: Ельникова Е.В. Гражданско-правовой оборот земельных участков под строениями в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 7.

и незастроенные). Следует согласиться и с тем, что сфера земельного оборота не ограничивается отношениями по переходу права собственности, но включает также переход иных прав, которые могут возникать не только из сделок, но и из других юридических фактов²⁸. Некоторые авторы помимо сделок к отношениям оборота относят отношения по обращению взыскания (в том числе изъятия) на участок по основаниям и в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, а также виндикацию земельных участков, когда происходит “движение” участка в гражданско-правовом поле от беститульного обладателя к титульному²⁹. Данная точка зрения представляется интересной, но она не получила развития в литературе.

Исходя из приведенного анализа взглядов на рассматриваемое понятие, можно провести следующие классификации земельного оборота:

По методу правового регулирования можно выделить:

- публичный оборот, осуществляемый на основе актов государственных органов и органов местного самоуправления, включая переоформление ограниченных вещных прав гражданами;

- частный оборот на договорной основе, а также на основе других юридических фактов, являющихся основаниями возникновения гражданских правоотношений между равноправными субъектами (например, при правопреемстве);

- “смешанный” оборот, сочетающий в себе черты как публичного, так и частного оборота³⁰.

По условию возмездности приобретения прав на земельные участки земельный оборот может быть:

- рыночным – если оборот осуществляется на основе возмездных гражданско-правовых сделок. Сюда же можно отнести выкуп земельных участков у собственников земельных участков. Ведь несмотря на то, что изъятие земельного участка является принудительным, сам выкуп осуществляется по рыночным ценам;

- внерыночным – на основе актов государственных органов и органов местного самоуправления о бесплатном предоставлении земельных участков; на основе безвозмездных сделок; в порядке универсального правопреемства; в порядке приватизации сельскохозяйственных угодий в общую собственность граждан;

- “смешанным”. Например, выкуп земельных участков, ранее предоставленных на ограниченных вещных правах по “льготным” ценам, установленным в законе, не может быть отнесен полностью ни к рыночному, ни к внерыночному обороту. К этой категории мы относим также случаи изъятия земельных участков у лиц, которым эти участки принадлежат на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, поскольку таким лицам возмещаются убытки, вызванные прекращением их прав на изымаемые земельные участки.

Выделение в каждой группе так называемого “смешанного” оборота свидетельствует о многообразии и сложности рассматриваемых земельных отношений, которые не всегда вписываются в “классические” схемы. Кроме того, земельный оборот можно подразделить на “типичный”, т.е. тот, который осуществляется с использованием тех же правовых средств, как и оборот других объектов гражданских прав (сделки, универсальное правопреемство, обращение взыскания и т.п.), и “нетипичный”, который применительно к другим объектам гражданских прав не применяется (переоформление ранее возникших ограниченных вещных прав).

На основе изложенного можно сформулировать следующее понятие земельного оборота, которое является единым для всех категорий земель, а значит, вполне применимо и к обороту земельных участков сельскохозяйственного назначения:

Земельный оборот представляет собой переход земельных участков (долей в праве собственности на земельные участки), а также переход (в том числе переоформление) прав на земельные участки, осуществляемый в соответствии с действующим законодательством в результате совершения гражданско-правовых сделок, универсального правопреемства, иных юридических фактов, являющихся основаниями возникновения гражданских прав, в том числе актов государственных органов и органов местного самоуправления, направленных на властно-распорядительное (административное) перераспределение (предоставление или изъятие) земельных участков.

²⁸ См.: там же. Аналогичного мнения придерживаются и другие ученые (см., например: *Бритвин С.Н.* Арендные права и их гражданский оборот. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 7).

²⁹ См.: *Жернаков Д.В.* Правовой режим земельных участков как объектов гражданского оборота. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 20.

³⁰ См.: *Румянцев Ф.П.* Административное и частноправовое регулирование предоставления и изъятия земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации // *Гос. и право.* 2013. № 11. С. 28.

В процессе рыночных земельных преобразований понятие “земельный оборот” стало часто употребляться как синоним понятия “рынок земли”. Н.А. Сыродоев указывает на ошибочность отождествления данных понятий³¹. Следует согласиться с учеными, которые считают, что понятие “рынок земли” шире понятия “земельный оборот”, поскольку в содержание рынка земли включается наряду с системой сделок с землей также механизм и инфраструктура, обеспечивающие их осуществление³².

Э.Н. Крылатых, рассматривая соотношение понятий “земельный оборот” и “рынок земли”, утверждает обратное. По ее мнению, земельный рынок является частью земельного оборота, а в само понятие оборота она включает установление, изменение и прекращение прав на земельный участок, юридически оформленное договором и опосредованное денежным и натуральным платежами. В содержание земельного рынка Э.Н. Крылатых включает лишь возмездные гражданско-правовые сделки, такие как купля-продажа, аренда, земельно-ипотечный кредит, а также компенсацию при изъятии земли для государственных и общественных нужд³³.

Н.А. Сыродоев критикует данные суждения как “смешение экономических и юридических понятий”, указывая, что существование рынка земли возможно только при наличии разрешенного земельного оборота. В этом смысле есть связь между рынком и оборотом, но это связь не прямая, а опосредованная – через экономические составляющие³⁴. Н.А. Сыродоев справедливо указывает, что помимо совершения сделки к обороту относится и переход имущества другому лицу иным способом. Кроме того, он называет отнесение к числу сделок компенсации при изъятии земли для государственных нужд явной юридической ошибкой, поясняя, что компенсация на самом деле – это обязательство, возникающее из причинения вреда правомерными действиями.

Оборот земельных участков осуществляется лишь в той мере, в какой он допускается законами о земле и других природных ресурсах (п. 3 ст. 129 ГК РФ). В литературе правильно отмечается, что

под влиянием данной нормы ГК РФ и неверного толкования ст. 27 ЗК РФ в литературе сложилось мнение о том, что гражданско-правовые сделки к обороту земли могут применяться только в том случае, когда эта возможность прямо предусмотрена нормами земельного законодательства. Однако из анализа законодательства такой вывод сделать нельзя³⁵.

Неверно также толковать п. 3 ст. 129 ГК РФ таким образом, что данным пунктом якобы установлен “прямой запрет на совершение отдельных видов сделок с земельными участками”³⁶. Наконец, еще один вариант толкования указанной нормы ГК РФ состоит в том, что в ней осуществлен переход от общедозволительного типа правового регулирования отношений собственности на имущество, в том числе на земельные участки (свойственного гражданскому праву), к разрешительному типу правового регулирования этих отношений. Последний выражается в том, что правомочия собственника (владение, пользование, распоряжение) реализуются, исходя из принципа “дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе”³⁷. Из этого должен следовать вывод, что виды сделок, которые “дозволены”, должны быть исчерпывающе определены в земельном законодательстве. Мы не разделяем такой позиции (во всяком случае за 10 лет действия Земельного кодекса РФ этого так и не было сделано) и поддерживаем авторов, считающих нецелесообразным ограничение состава сделок, посредством которых земельные участки вовлекаются в гражданский оборот, путём определения отдельных их видов³⁸.

Из п. 3 ст. 129 ГК РФ, на наш взгляд, следует, что земельное законодательство должно определить “степень” оборотоспособности земельных участков, поскольку сам ГК не относил земельные участки ни к объектам, находящимся в свободном обороте, ни к ограниченным, ни к изъятим из оборота.

Таким образом, различие между понятиями “оборот” и “оборотоспособность земельных участков” состоит в том, “что в первом случае речь идет о действии (осуществлении сделок, при-

³¹ См.: Сыродоев Н.А. Правовое регулирование оборота земельных участков // Гос. и право. 1999. № 9. С. 41.

³² См.: Волков Г.А., Голыченко А.К., Козырь О.М. Развитие рынка земли: правовой аспект // Там же. 1998. № 2. С. 50; Матвеев Д.В. Указ. соч. С. 12.

³³ См.: Крылатых Э.Н. Становление и развитие системы регулирования земельных отношений // Проблемы прогнозирования. 1997. № 1. С. 35.

³⁴ См.: Сыродоев Н.А. Земельное право. С. 167.

³⁵ См.: Матвеев Д.В. Указ. соч. С. 12.

³⁶ Земельное право России / Под ред. А.П. Анисимова. М., 2009. С. 155.

³⁷ Волков Г.А. Принципы земельного права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2005. С. 21, 23.

³⁸ См.: Ельникова Е.В. Указ. соч. С. 11; Матвеев Д.В. Указ. соч. С. 12; Лотникова Н.П. Особенности правового регулирования сделок с земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

нятии административных актов и т.п.), а во втором – о потенциальной возможности совершения таких действий. “Оборотоспособность земельных участков” как правовая категория означает наличие предусмотренной законом возможности для собственника земельного участка распорядиться земельной собственностью законным способом путем совершения сделки или иным предусмотренным законом способом (например, орган местного самоуправления может предоставить земельный участок в частную собственность гражданину и в административном порядке)”³⁹.

Причем, если понятие оборота земельных участков, как указывалось выше, является единым для земельных участков любых категорий, то степень оборотоспособности земельных участков различных категорий разная. К ст. 27 Земельного кодекса РФ, установившей перечни земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте, предъявлялись обоснованные претензии, в связи с тем что эти перечни явно не полны, не очень конкретны и по ряду позиций не согласуются с другими нормативными правовыми актами, в которых затрагиваются данные вопросы⁴⁰. Кроме того, законодатель использует различные критерии для отнесения земельных участков к ограниченному или изъятому из оборота (субъектный состав, функциональное назначение участков, категория земель, размер участка и т.д.)⁴¹. На необходимость уточнения этих норм указывали и другие авторы⁴².

Анализ общих принципов определения оборотоспособности земельных участков выходит за пределы нашего исследования. Однако отметим: трудно согласиться с мнением, что земельные участки не относятся ни к группе объектов гражданских прав, изъятых из оборота, ни к группе объектов гражданских прав, ограниченных в обороте. С учетом особенностей земли как природного ресурса, а также особенностей земельного участка как имущества некоторые авторы делают вывод, что земельные участки относятся к иной категории объектов гражданских прав. Это, как условно предлагается ими назвать, – “особые объекты гражданских прав, нахождение которых в гражданском обороте допускается только в слу-

чаях и в пределах, установленных специальным (природоресурсным) законодательством”⁴³. Это не верно, поскольку различные земельные участки могут находиться либо в свободном обороте, либо быть ограниченными в обороте или изъятыми из него.

Перейдем теперь непосредственно к земельным участкам из земель сельскохозяйственного назначения. Как известно, ст. 27 прямо не определяет степень их оборотоспособности, отсылая к специальному Федеральному закону “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 24 июля 2002 г. При этом особо оговаривается, что данный Закон не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

Из этого положения следует, что перечисленные участки находятся в свободном обороте. Что касается иных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (по сути, сельскохозяйственных угодий), то ни в ЗК РФ, ни в Законе об обороте они прямо не названы земельными участками, ограниченными в обороте. Тем не менее, вероятно, их следует относить именно к этой группе по такому критерию, установленному в ст. 129 ГК РФ, как принадлежность этих участков определенным лицам (с учетом того, что данные земельные участки не могут принадлежать иностранным лицам⁴⁴ на праве собственности).

Вместе с тем нельзя не отметить “условность” такого подхода, который не полностью соответствует как гражданскому, так и земельному законодательству. Так, п. 5 ст. 27 ЗК РФ к ограниченным в обороте относятся лишь земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а иностранным лицам не могут продаваться земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве частной собственности. Кроме того, ст. 129 ограниченность оборота видит в том, что опреде-

³⁹ Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики. С. 80.

⁴⁰ См.: Костина О.В. Гражданско-правовое регулирование сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения и земельными долями. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 16.

⁴¹ См.: Матвеев Д.В. Указ. соч. С. 12.

⁴² См.: Лотникова Н.П. Указ. соч. С. 16.

⁴³ Скворцова Ю.В. Гражданско-правовые отношения в сфере оборота земельных участков в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 7, 16.

⁴⁴ Данный собирательный термин объединяет иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц составляет более чем 50%.

ленные объекты могут принадлежать лишь отдельным участникам оборота, не уточняя, на каком праве⁴⁵. С данной точки зрения, к иностранным лицам это тоже не вполне подходит, так как им земельные участки не могут принадлежать лишь на праве собственности, а арендные права иностранных лиц не ограничиваются.

Что касается второго критерия, указанного в ГК РФ (оборот объектов по специальному разрешению), то применительно к земельным участкам в России он не используется, хотя в некоторых зарубежных странах применяется разрешительный порядок совершения сделок с землей⁴⁶. Сказанное еще раз доказывает, что общие принципы определения оборотоспособности земельных участков в Земельном кодексе РФ нуждаются в уточнении, в том числе, по нашему мнению, уже в самом Кодексе нужно определить место земельных участков сельскохозяйственного назначения (в том числе сельскохозяйственных угодий) в общей системе отнесения земельных участков к той или иной группе объектов с точки зрения их оборотоспособности.

Следует отметить, что в литературе по данному вопросу иногда встречаются и неточные утверждения. Так, например, Т.А. Пасикова отмечает, что в Законе указываются земельные участки, на которые ограничения на участие в обороте не распространяются вообще (дачные, садоводческие и

т.д.), распространяются в определенном объеме (сельскохозяйственные угодья) и которые изъяты из оборота в полном объеме (особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья)⁴⁷. Но, во-первых, неясно, что понимать под ограничениями на участие в обороте сельскохозяйственных угодий “в определенной мере”, и, во-вторых, из чего следует утверждение об изъятии из оборота ценных сельскохозяйственных угодий? В п. 4 ст. 79 ЗК РФ указано, что такие угодья, в соответствии с законодательством субъектов РФ могут быть включены в перечень земельных участков, использование которых для других целей не допускается. Но это вовсе не означает, что сельскохозяйственная организация или фермер не могут передать эти земельные участки в аренду или продать другому сельскохозяйственному товаропроизводителю. Так что относить ценные сельхозугодья к объектам, изъятым из оборота, по нашему мнению, нет оснований.

Как правильно отмечает Е.В. Ельникова, различные подходы имеют место при определении не только предмета оборота, но и его содержания, которое непосредственно связано с вопросом соотношения гражданско-правового и земельно-правового регулирования имущественных отношений по поводу земельных участков⁴⁸. В юридической литературе высказывалась справедливая обеспокоенность по поводу намерений разработчиков законопроекта о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ исключить из ст. 129 ГК РФ п. 3, содержащий отсылку к земельному законодательству в вопросах регулирования оборота земель⁴⁹. Отрадно заметить, что до сегодняшнего дня эти попытки не увенчались успехом, а значит, необходимо совершенствовать как общее понятие объектов, ограниченных в обороте, содержащееся в ГК РФ, так и специальные нормы земельного законодательства по данному вопросу.

⁴⁵ В частности, представляется, что в данном случае может идти речь о требованиях к определенным участникам оборота, аналогичных тем, которые существовали, например, в ранее действовавшем Законе РСФСР “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” 1990 г., где указывалось, что претенденты на получение земельных участков для ведения фермерского хозяйства должны иметь сельскохозяйственное образование, опыт работы в сельском хозяйстве и т.п. В действующем Законе такие требования к будущим фермерам отсутствуют.

⁴⁶ См.: Павлова Э.И. Зарубежный опыт правового регулирования аренды сельскохозяйственных земель // Гос. и право. 2002. № 12. С. 67.

По нашему мнению, введение разрешительного порядка совершения сделок с земельными участками не представляется целесообразным, поскольку это приведет к усилению коррупционного произвола чиновников, от которых будет зависеть оперативность и сама возможность принятия положительных решений на осуществление сделок с землей.

⁴⁷ См.: Пасикова Т.А. Указ. соч. С. 16.

⁴⁸ См.: Ельникова Е.В. Оборот земельных участков (К вопросу о содержании понятия) // Юрист. 2006. № 10. С. 51.

⁴⁹ См.: Устюкова В.В. Оборотоспособность земельных участков в свете проекта Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ // Хоз. и право. 2012. № 8. С. 5–10.