

Вопросы земельного и экологического права

УДК 349.4

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А.П. Анисимов

Волжский институт экономики, педагогики и права

Е.Н. Абанина

Саратовская государственная юридическая академия

Проводится анализ земельного законодательства Российской Федерации и Республики Узбекистан, выделяются удачные законодательные положения законов обеих стран, представляющие интерес как для юридической науки, так и для представительных органов государственной власти.

***Ключевые слова:** земельный участок, категории земель, землепользование, право собственности; сервитут, пожизненное наследуемое владение.*

В настоящее время сравнительное правоведение стало находиться в центре внимания представителей юридической науки. Необходимость его развития подчеркивается ими в самых различных аспектах: методологическом, теоретическом и прикладном. При этом еще советские ученые отмечали, что объективные предпосылки развития этого научного направления «могут быть сформулированы следующим образом: сложность и многообразие правовой карты современного мира; появление на ней ряда новых правовых систем; значительный динамизм уже сложившихся правовых систем в результате их приспособления к изменяющимся условиям; широкое развитие международных экономических, научно-технических, культурных и иных связей»¹.

Российская Федерация и Республика Узбекистан связаны столетними культурно-историческими, производственными, научными и другими связями, проистекающими из вхождения наших государств в состав Российской империи и Советского Союза. Получение Россией и Узбекистаном национального суверенитета несколько не ослабило взаимодействие двух государств, скорее, даже вывело его на новый уровень. Не пытаясь проанализировать все общие и особые политические,

¹ Туманов В.А. О развитии сравнительного правоведения // Правоведение. 1982. № 11. С. 41.

правовые и иные черты двух стран, остановимся на одном из важнейших для сравнительного правоведения вопросов – правового регулирования использования и охраны земель.

Проведение таких сравнительных исследований преследует как научные, так и практические цели. С одной стороны, выявление приемов законодательной техники, доктринальных концепций, использованных при подготовке кодифицированных нормативных актов, развивают общую теорию права, теорию земельного права, способствуют дальнейшему развитию научных исследований в обеих странах. С другой стороны, сопоставление двух правовых систем (хотя бы в одном, земельном аспекте) позволяет улучшить взаимопонимание народов двух стран, несет много полезной информации для бизнесменов, планирующих свою деятельность в границах этих стран.

Именно поэтому в качестве предмета для проведения сравнительных исследований мы выбрали Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее ЗК РФ) и Земельный кодекс Республики Узбекистан от 30 апреля 1998 г. № 598-І2 (далее ЗК РУ). Целью статьи является анализ общих и особенных законодательных подходов в обеих странах, их оценка и выявление взаимной применимости опыта обеих стран. Отдельное внимание мы уделим вопросам юридической техники.

1. В России и Узбекистане, в соответствии с основным целевым назначением земель, вся территория страны делится на категории земель. Наименования отдельных категорий земель совпадают: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения (в России эта категория прописана более конкретно: земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения); земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Несмотря на единый подход к делению земельного фонда на категории, в части законодательной техники мы увидим и некоторые различия. Земли особо охраняемых территорий и объектов в России объединяют земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

В Узбекистане эта категория земель разделена на две: земли природоохранного, оздоровительного и рекреационного назначения и земли

² Земельный кодекс Республики Узбекистан от 30 апреля 1998 г. № 598-І // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5 – 6. Ст. 82.

историко-культурного назначения. Таким образом, в основу категоризации земель в ЗК РУ положено назначение земель: земли природоохранного, оздоровительного и рекреационного назначения состоят из земель, занятых охраняемыми природными территориями, а земли историко-культурного назначения состоят из земель, занятых объектами материального культурного наследия, хотя в целом правовой режим этих земель одинаков: на указанных землях запрещается любая деятельность, противоречащая их целевому назначению; создаются охранные зоны с ограничением или запрещением хозяйственной и иной деятельности, вредно влияющей на соблюдения их режима.

Говоря о делении земельного фонда на категории, следует отметить одно важное преимущество ЗК РУ с точки зрения юридической техники: в ст. 9 ЗК РУ сформулировано определение «основного целевого назначения земель», под которым понимаются установленные законодательством порядок и условия использования земель для конкретных целей, отражающиеся в земельно-кадастровой документации. В России такого определения нет, в связи с чем правоприменители пользуются лишь доктринальными разъяснениями.

2. Наиболее интересным в аспекте сравнительного правоведения представляется вопрос о собственности на землю. В Конституции России 1993 г. и Земельном кодексе РФ закреплено многообразие форм собственности на землю. Согласно п. 2 ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В целях обеспечения безопасности страны установлены ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, которые не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

По общему положению земельного законодательства Узбекистана, частная собственность на землю не разрешается. Согласно ст. 16 ЗК РУ, земля является государственной собственностью – общенациональным богатством, подлежит рациональному использованию, охраняется государством и не подлежит купле-продаже, обмену, дарению, залогу, за исключением случаев, установленных законодательными актами. Физические лица могут иметь земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, срочного (временного) пользования, аренды и собственности в соответствии с Земельным кодексом и иными актами законодательства.

Однако о частной собственности на землю в Узбекистане в ряде случаев все же можно говорить, поскольку ст. 18 ЗК РУ устанавливает отдельные случаи возникновения права собственности юридических и физических лиц на земельные участки: при приватизации объектов торговли и сферы обслуживания вместе с земельными участками, на которых они размещены.

По данному вопросу действует отдельный Указ Президента Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков, занятых зданиями и сооружениями юридических лиц и граждан»³. В соответствии с ним начиная с 1 января 2007 г. юридические лица – резиденты Республики Узбекистан вправе приватизировать земельные участки, на которых расположены принадлежащие им на правах собственности или приватизируемые ими здания и сооружения, объекты производственной инфраструктуры, а также прилегающие к ним земельные участки в размерах, необходимых для осуществления производственной деятельности, с учетом применяемых технологических процессов, градостроительных норм и правил. Гражданам – резидентам Республики Узбекистан с 1 января 2008 г. представлено право приватизировать земельные участки, выделенные им на праве пожизненного наследуемого владения, для индивидуального жилищного строительства.

3. Говоря о вопросах собственности на землю, следует обратить внимание еще на один важный момент. На территории любого государства находятся дипломатические учреждения других стран. А на каком праве у них находятся земельные участки? В ЗК РФ не упоминается собственность на землю иностранных государств. Более того, участниками земельных отношений (ст. 5) являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. А на каком тогда праве предоставлены земельные участки под зданиями посольств? В этом вопросе мы имеем существенный пробел в земельном праве России.

Напротив, законодателем Республики Узбекистан данный вопрос вполне убедительно разрешен. В ст. 5 ЗК РУ отмечается, что к компетенции органов государственной власти областей, города Ташкента в области регулирования земельных отношений относится реализация в собственность дипломатических представительств и приравненных к ним международных организаций, аккредитованных в Республике Узбекистан, земельных участков для строительства зданий этих представительств, включая резиденцию главы представительства. Российскому законодателю тут есть чему поучиться.

³ Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2006. № 30. Ст. 288.

4. В отличие от России, в Узбекистане сохранен такой вид прав на землю, как право пожизненного наследуемого владения. Право на получение земельного участка в пожизненное наследуемое владение имеют граждане Республики Узбекистан применительно к следующим случаям: для ведения дехканского хозяйства; для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома; для коллективного садоводства и виноградарства. Ведение дехканского хозяйства регулируется отдельным нормативным актом. Согласно Закону Республики Узбекистан от 30 апреля 1998 г. № 604-I «О дехканском хозяйстве»⁴, дехканское хозяйство – семейное мелкотоварное хозяйство, осуществляющее производство и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе личного труда членов семьи на приусадебном земельном участке, предоставленном главе семьи в пожизненное наследуемое владение. Деятельность в данном хозяйстве относится к предпринимательской деятельности и может осуществляться по желанию членов дехканского хозяйства как с образованием, так и без образования юридического лица.

Несмотря на существование права пожизненного наследуемого владения, в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков, занятых зданиями и сооружениями юридических лиц и граждан», гражданам Республики Узбекистан предоставлено право приватизировать земельные участки, выделенные им для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома и принадлежащие им на праве пожизненного наследуемого владения. В обязательном порядке приватизация земельных участков, принадлежащих гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется при продаже или дарении индивидуального жилого дома по договоренности сторон – лицом, отчуждающим либо приобретающим (принимающим) недвижимость.

Примечательно, что в ЗК РУ (ст. 6, 7) упоминается реализация гражданам на аукционной основе права пожизненного наследуемого владения земельными участками. В России данное право постепенно отмирает, а на аукционах земельные участки предоставляются в собственность и аренду.

5. Отличается в России и Узбекистане правовое регулирование права постоянного пользования. По ЗК РФ в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам историче-

⁴ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998 № 5 – 6. Ст. 88; 2001. № 1 – 2. Ст. 23; № 5. Ст. 89; 2003. № 9 – 10. Ст. 149; 2004. № 1 – 2. Ст. 18; Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2004. № 51. Ст. 514; 2005. № 21. Ст. 148; 2007. № 52. Ст. 533; 2008. № 52. Ст. 513; 2009. № 3. Ст. 9. № 52. Ст. 555; 2010. № 35 – 36. Ст. 300.

ского наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Особо закон подчеркивает, что гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. Земельный кодекс Узбекистана (ст. 20) допускает нахождение земельных участков в постоянном пользовании юридических и физических лиц: граждан Республики Узбекистан; промышленных, транспортных и других несельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций; предприятий с иностранными инвестициями, международных объединений и организаций; иностранных юридических и физических лиц. Однако можно говорить о том, что сохранится право постоянного пользования только для граждан, поскольку в 2006 г. Указом Президента Республики Узбекистан «О приватизации земельных участков, занятых зданиями и сооружениями юридических лиц и граждан» было определено, что не приватизированные земельные участки, находящиеся в постоянном пользовании юридических лиц – резидентов Республики Узбекистан, подлежат до 1 января 2008 г. переоформлению в долгосрочную аренду.

Несмотря на то что в Указе предусмотрено право граждан приватизировать на добровольной основе имеющиеся на праве постоянного пользования земельные участки, выделенные им для индивидуального жилищного строительства и обслуживания жилого дома, толкование текста этого акта, а именно указание на «право», а не обязанность граждан, «добровольный», а не принудительный характер, дает нам основания полагать, что в случае нежелания граждан приватизировать такие участки на них сохраняется право постоянного пользования. Объективности ради заметим, что у граждан есть основания и интерес воспользоваться правом приватизации, поскольку объем правомочий собственника шире правомочий пользователя. В соответствии с названным Указом, приватизированный земельный участок не ограничен в обороте, включая сделки по купле-продаже, мене, дарению, наследованию, передаче в пользование (аренду), может являться предметом залога, в том числе для получения кредита в банках и других кредитных учреждениях.

6. Земельные кодексы России и Узбекистана закрепляют право ограниченного пользования чужим земельным участком – сервитут. При этом ЗК РФ непосредственно в самом законе говорит о двух видах сервитута – публичном и частном. Различие их, например, состоит в порядке установления и ограничения прав на земельный участок. Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а именно по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом

Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Вопрос о наименовании и порядке установления публичного сервитута до сих пор остается дискуссионным⁵.

Например, само название «публичный» сервитут отдельными авторами признается некорректным, поскольку основная цель публичного сервитута – обеспечение публичных интересов, публичный сервитут – это ограничения права собственности в пользу «всех без изъятия» (например, ч. 1 ст. 11 Лесного кодекса РФ 2006 г. закрепляет право граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах). Между тем Земельный кодекс Российской Федерации устанавливает случаи сервитута «в пользу конкретного лица, получающего возможность пользоваться чужой недвижимостью в целях эксплуатации принадлежащего ему имущества»⁶ (например, использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры).

ЗК РУ не вносит путаницу в виды и порядок установления сервитута. Закон просто устанавливает такое право и закрепляет порядок установления: по соглашению между лицами, требующими установления сервитута, и владельцем, пользователем, арендатором, собственником чужого земельного участка, а при недостижении соглашения – по решению суда.

Цели российского и узбекского земельных сервитутов, в основном, совпадают: проход или проезд через чужой земельный участок; проведение дренажных работ на чужом земельном участке; забор воды и водопоя на чужом земельном участке; прогон скота через чужой земельный участок; временное пользование чужим земельным участком для производства изыскательских, исследовательских и других работ; прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, ирригационных, инженерных и других линий и сетей на чужом земельном участке (в ЗК РФ цель именуется как ремонт коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транс-

⁵ См., например: Волков Г.А., Голиченков А.К., Хаустов Д.В. Проблемы совершенствования правового регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных сооружений // Экологическое право. 2006. № 2; Вижевитова Т.А. Правовые проблемы, связанные с оформлением прав на земельные участки для строительства линейных объектов // Правовые вопросы недвижимости. 2009. № 2; Умеренко Ю.А. Установление публичных сервитутов на земельные участки: проблемы правового регулирования // Современное право. 2012. № 9.

⁶ Рыбалов А.О. Легальный сервитут в российском праве // Вестн. гражд. права. 2010. № 5. С. 4 – 12.

портной инфраструктуры). ЗК РУ устанавливает интересную с точки зрения соотношения лесного и земельного права возможность установления сервитута для создания на чужом земельном участке защитных лесных насаждений и иных природоохранных объектов.

В связи с проблемой правового регулирования в российском лесном законодательстве такого вопроса и многочисленными спорами по этому поводу, думается, что российским законодателям и правоприменителям стоит изучить опыт дружественного государства в этой сфере.

Перечень целей сервитута в Земельном кодексе Республики Узбекистан носит открытый характер, поскольку ст. 30 закрепляет возможность установления сервитута и в «иных целях». ЗК РФ к перечисленным целям добавляет: размещение на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям; использование земельного участка в целях охоты и рыболовства; свободный доступ к прибрежной полосе. Формально перечень является закрытым, хотя иные законы, в частности упомянутый Лесной кодекс РФ, устанавливают иные виды сервитута.

7. При проведении сравнительно-правовых исследований земельного законодательства двух стран сразу бросается в глаза, что российский законодатель постепенно переходит к концепции «единого объекта недвижимости» (закрепляющей земельный участок и объект недвижимости как единый объект права), что обуславливает появление принципа «единства судьбы» земельного участка и расположенной на нем недвижимости, ведение кадастра объектов недвижимости и т. д. В Земельном кодексе Республики Узбекистан, напротив, отдельно упоминаются земельные участки и объекты недвижимости, что проявляется, например, в ведении государственного земельного кадастра, а не «государственного кадастра недвижимости», как в России.

Более того, как следует из ст. 22 ЗК РУ, при переходе права собственности, права хозяйственного ведения или права оперативного управления на предприятие, здание, сооружение или иную недвижимость вместе с этими объектами переходит и право владения и постоянного пользования земельным участком, занятым указанными объектами и необходимым для их использования. Это означает, что в Узбекистане законодатель рассматривает объекты недвижимости в качестве главной вещи, а земельные участки – как их принадлежность, следующую судьбе главной вещи. Российский законодатель отказался от такой конструкции, имеющей ряд недостатков в условиях развитого земельного оборота. Однако в условиях ограниченного земельного оборота в Рес-

публике Узбекистан, обусловленного национальными историческими особенностями, такая конструкция выглядит вполне логично.

8. Существует достаточно примеров влияния национального менталитета, а также климатических и исторических факторов на содержание действующего земельного законодательства. Например, Россия – это страна с высоким уровнем урбанизации. Городов в России много, и вопросы правового регулирования их застройки стоят очень остро. Это обусловило, в частности, появление в российском земельном праве конструкции «разрешенного использования», предусматривающей конкретизацию целевого назначения земельного участка применительно к территориальным зонам, выделяемым в ходе градостроительного зонирования территорий. В результате такого зонирования для каждой территориальной зоны (и всех входящих в нее земельных участков) устанавливается градостроительный регламент, определяющий параметры и виды разрешенного использования такого участка.

В Земельном кодексе Республики Узбекистан правовая конструкция «разрешенное использование» отсутствует, зато мы встретим много требований к порядку землепользования, обусловленных традиционным ведением орошаемого земледелия. Так, согласно ст. 28 ЗК РУ размеры земельного налога «определяются в зависимости от качества, местоположения и водообеспеченности земельного участка»; одним из принципов земельного законодательства Узбекистана является «обеспечение особой охраны, расширения и строго целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего орошаемых земель»; разрешение на производство изыскательских работ на орошаемой пашне выдается хокимом области, а на остальных землях – хокимами районов и городов; в ЗК РУ существуют даже специальные статьи, посвященная орошаемым землям (ст. 44) и особо ценным продуктивным орошаемым землям (ст. 45) и т. д. Перечень таких примеров можно продолжать бесконечно. Главное же здесь заключается в том, что в результате проведения таких сравнительно-правовых исследований происходит выявление влияния на земельное законодательство национальных особенностей, а в руках исследователя появляется уникальный материал, к сожалению, пока еще недостаточно востребованный юридической наукой.

Представляется, что высказанные выше соображения послужат делу укрепления взаимопонимания между российским и узбекским народами, пригодятся для улучшения юридической техники законов двух стран, а также смогут быть использованы представителями национального бизнеса.

Список литературы

1. Волков Г.А., Голиченков А.К., Хаустов Д.В. Проблемы совершенствования правового регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных сооружений // Экологическое право. 2006. № 2.
2. Вижевитова Т.А. Правовые проблемы, связанные с оформлением прав на земельные участки для строительства линейных объектов // Правовые вопросы недвижимости. 2009. № 2.
3. Рыбалов А.О. Легальный сервитут в российском праве // Вест. гражд. права. 2010. № 5. С. 4 – 12.
4. Туманов В.А. О развитии сравнительного правоведения // Правоведение. 1982. № 11. С. 41.
5. Умеренко Ю.А. Установление публичных сервитутов на земельные участки: проблемы правового регулирования // Современное право. 2012. № 9.

LEGAL REGULATION OF THE LAND RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN: COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT

A.P. Anisimov

Volga institute of economy, pedagogics and right

E.N. Abanina

Saratov state legal academy

The paper analyzes the land legislation of the Russian Federation and the Republic of Uzbekistan, highlighted the successful legislative The position of law in both countries, is of interest in legal science and representative bodies.

***Keywords:** land, land category, land use, ownership, easement, lifetime inheritable possession.*

Об авторах:

АНИСИМОВ Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Волжского института экономики, педагогики и права (400081, г. Волгоград, ул. Софьи Ковалевской, 17 Б), e-mail: anisimovap@mail.ru

ANISIMOV Aleksey - Doctor of Law, Professor of Civil Law Disciplines Volga Institute of Economics, Pedagogy and Law (400081, Volgograd, ul. Sofia Kovalevskaya, 17 B), e-mail: anisimovap@mail.ru

АБАНИНА Елена Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии (410056 Россия г. Саратов, ул. Вольская, д. 1). e-mail: elena-abanina@yandex.ru

ABANINA Elena - PhD, associate professor of environmental law and land Saratov State Law Academy (Russia, Saratov 410056, st. Volsky, d. 1).

Анисимов А.П., Абанина Е.Н. Правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации и республике Узбекистан: сравнительно-правовой аспект // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 1. С. 225 – 235.