

## ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИКИ

УДК 332.28:347.453.1

**О. В. Насушная,**

*аспирант,  
Киевский национальный экономический  
университет им. Вадима Гетьмана,*

**И. С. Пономаренко,**

*бакалавр,  
Донецкий национальный университет*

### ВОПРОС О СООТНОШЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Становление в Украине рыночных отношений, развитие предпринимательства и осуществление земельной реформы обусловили расширение круга операций с недвижимостью. Это связано, прежде всего, с тем, что функционирование любого субъекта хозяйствования предусматривает наличие необходимого количества ресурсов, самыми важными из которых являются земельные.

Земля (земельный участок) является особым объектом правоотношений. Складывающиеся по поводу земли отношения регулируются нормами различных отраслей права — земельного, гражданского, административного, уголовного. При этом под земельными отношениями (в широком смысле) следует понимать особую область общественных отношений между людьми по поводу земли, являющейся объектом этих отношений, продуктом природы, своеобразной экономической категорией — объектом отношений земельной собственности и пользования [1, с. 73].

Несмотря на то, что в Украине проводится масштабная земельная реформа, направленная на демонополизацию государства как землевладельца, существует ряд актуальных проблем, требующих немедленного разрешения [2, с. 20]. В частности, необходимость согласования гражданского и земельного законодательства по вопросам, связанным с заключением договора аренды земельного участка. Исходя из этого представляется возможным обозначить *цель данной статьи как разграничение гражданского и земельного законодательства при регулировании отношений, возникающих при аренде земельных участков, путем проведения анализа соответствующих правовых норм.*

Вопрос о взаимодействии гражданского и земельного законодательства в регулировании земель-

ных отношений, в частности, отношений складывающихся при аренде земельных участков, имеет большой научный и практический интерес, так как именно здесь возникает множество сложных вопросов, требующих изучения. При разрешении данной проблемы четко проявляются особенности земли как имущества, недвижимости [3, с. 215], с одной стороны, и земли как основы жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующих территориях [4, с. 22], с другой стороны. Законодательное регулирование земельных правоотношений стало одной из острейших проблем современной экономической и предпринимательской деятельности. По мнению Е. А. Суханова, этому способствовало два основных обстоятельства: во-первых, конституционное признание частной собственности на землю; во-вторых, объективно изменившееся соотношение земельного и гражданского права в регулировании землепользования [5, с. 3].

Рассмотрению исследуемого в статье вопроса были посвящены работы И. А. Иконнической [6], Н. И. Краснова [7], Н. А. Сыроедова [8] и других авторов.

Для проведения анализа соотношения земельного и гражданского законодательства Украины применительно к такому правовому институту, как договор аренды земельного участка, следует изначально определиться с содержанием последнего.

Итак, аренда земли — правовой институт, получивший широкое распространение в гражданском обороте большинства стран с рыночной системой экономики. В Украине до принятия современного гражданского законодательства на протяжении многих десятилетий арендные земельные правоотношения находились под юридическим и фактическим запретом. Это объясняется тем, что, начиная с 1930 г. советским правительством систематически

© О. В. Насушная, И. С. Пономаренко, 2009

проводилась планомерная политика, направленная на искоренение отношений по аренде земли [9, с. 17], а в 1937 г. аренда земли запрещается полностью и в категоричной форме: принято постановление ЦК ВКП(б) и СНУ СССР «О запрете передачи в аренду земель сельскохозяйственного назначения», а потом — и постановление ЦК ВКП(б) и СНУ СССР «О мерах по охране общественных земель от разбазаривания», которое устанавливало жесткую ответственность за нарушение этого запрета [9, с. 18]. Запрет на аренду земель сохранялся до недавнего времени. Впервые понятие «аренда земли» было снова «узаконено» лишь в 1988 г. в Законе СССР «О кооперации в СССР» (п. 2 ст. 35) [10, с. 52].

В настоящее время наблюдается некоторое ускорение развития земельно-арендных правоотношений: так, на 1 января 2000 г. было зарегистрировано 235 056 договоров аренды земли, по которым в аренду передано 2 661 636 гектар земли по Украине. Большое значение в этом процессе отводится законодательству об аренде земли, которое сегодня является не идеальным. Причины отставания в правовом регулировании указанных правоотношений, как уже ранее указывалось, имеют свои исторические корни.

Земля является специфическим объектом аренды. По мнению О. Ю. Скворцова, «земля становится объектом недвижимости лишь с определенного момента. Таким моментом является наделение земли правовым режимом земельного участка, которое, в свою очередь, также оказывается юридически значимым понятием. До того момента, как земельный участок индивидуализирован путем его кадастровой оценки, установления местонахождения с целью вовлечения в гражданский оборот, этот земельный участок остается составной частью территории государства как публично-правового образования» [11, с. 245].

Договор найма (аренды) земельного участка в настоящее время получил широкое распространение. Законодательное регулирование отношений по аренде земельных участков имеет сложный, комплексный характер. Обусловлено это тем, что аренда имущества — категория только гражданского права, в то время как аренда земельных участков касается использования особого объекта экономического оборота и регулируется также специальными нормами земельного права. Однако относительная новизна земельно-правового института и неопределенность его отдельных положений вызывают в правоприменительной деятельности и при рассмотрении судами возникающих споров немало сложных проблем. В большинстве ситуаций их разрешение принципиально зависит от понимания определяющего подчинения норм земельного права положениям гражданского законодательства.

С целью детального правового регулирования арендных земельных отношений, а также порядка заключения, исполнения, прекращения (расторжения) договора найма (аренды) земельного участка были приняты следующие основные нормативно-правовые акты: Закон Украины «Об аренде земли» от 6 октября 1998 г. [12], Земельный кодекс Украины (далее — ЗК) от 25 октября 2001 г. [13], Гражданский кодекс Украины (далее — ГК) от 16 января 2003 г. [14].

В юридической литературе не сложилось единого представления о гражданско-правовой природе договора аренды земли. Некоторые ученые полагают, что в настоящее время отсутствует достаточно четкое разграничение предмета регулирования гражданского и земельного права. Ряд авторов полагает, что договор аренды земельного участка имеет выраженный гражданско-правовой характер, другие настаивают на его специальных земельно-правовых особенностях, несвойственных обычному гражданскому обороту.

Анализируя законодательство по исследуемой проблеме, можно прийти к следующему заключению: в ч. 1 ст. 3 ЗК Украины сказано, что земельные отношения регулируются Конституцией Украины, этим кодексом, а также принятыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами. В этой связи представляется возможным считать, что, по сути, декларируется приоритетное положение ЗК Украины и основного закона в сфере регулирования прав на землю и сделок с земельными участками по отношению к иным законам независимо от момента их принятия.

Обратимся к положениям ГК Украины. В соответствии с ч. 2 ст. 4 данного кодекса основным актом гражданского законодательства Украины является ГК Украины, кроме того, такими актами также являются другие законы Украины, которые принимаются в соответствии с Конституцией Украины и настоящим кодексом. Иными словами, нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК Украины, что позволит сделать иной правовой вывод: применение земельного законодательства при регулировании договоров с земельными участками допустимо и возможно только в той части, которая не противоречит гражданскому законодательству.

Кроме того, в ст. 2 Закона Украины «Об аренде земли» содержится норма о том, что отношения, связанные с арендой земли, регулируются Земельным кодексом Украины, Гражданским кодексом Украины, настоящим Законом, законами Украины, другими нормативно-правовыми актами, принятыми в соответствии с ними, а также договором аренды земли. Исходя из содержания приведенной нормы, можно предположить, что прерогативой в регулировании арендных земельных отношений

наделен ЗК Украины, так как упоминается первым в предложенном перечне.

Проведенный анализ законодательства свидетельствует о том, что проблема разграничения сфер действия гражданского и земельного права на сегодняшний день является существенной и требует скорейшего разрешения.

В научной литературе также ведется активная дискуссия по поводу исследуемой проблемы.

По вопросу соотношения норм гражданского и земельного права выделяют четыре точки зрения. Первая заключается в том, что общественные отношения, складывающиеся по поводу земли как особой экономической категории, являются предметом регулирования самостоятельной отрасли права — земельного права. Такое утверждение основывается на том, что земельное право формируется как определенная система правовых норм, объединенная специфическим объектом правового регулирования — землей. Данная концепция существовала в советское время. Так, например, Н. А. Сыроедов по этому поводу заявлял, что для выделения земельного права как самостоятельной отрасли права основополагающее значение имела не специфическая область общественных отношений как предмет правового регулирования, а форма собственности на землю [8, с. 28].

Вторая точка зрения противоположна первой и сводится к следующему. С разрушением исключительной государственной собственности на землю, господствующей в советский период, и включением земли в гражданский оборот земельное право перестает существовать как таковое. По мнению В. А. Дозорцева, в связи с тем, что земля «стала объектом экономического оборота», следовательно, «опять попала в сферу действия гражданского права», исчезают основания существования земельного права как самостоятельной отрасли права. Земельные отношения распадаются на регулируемые гражданским правом и административным правом, так как теперь нет оснований для признания земельного права самостоятельной отраслью права. Однако данный вывод представляется считать необоснованным в силу того, что нельзя связывать самостоятельность земельного права с существованием государственной собственности на землю. Это приводит к упрощенному пониманию целей и принципов земельного права как отрасли, тогда как земельное право обладает собственным предметом и методом правового регулирования.

Согласно третьей точки зрения земельное и гражданское право являются самостоятельными отраслями права, однако приоритет в регулировании земельных отношений принадлежит специальному земельному законодательству. Данная позиция

основывается на общественном осознании социальной функции земли в нынешних условиях, ее социальной значимостью, объективно существующей ограниченностью. Представителем данной точки зрения является Б. В. Ерофеев.

Четвертая точка зрения также базируется на постулате о самостоятельности двух отраслей права — земельного и гражданского. Однако в основу данной концепции положен принцип о том, что гражданское законодательство определяет общие положения, касающиеся регулирования земельных отношений, а в земельном законодательстве отражается соответствующая специфика, обособленная спецификой земли как природного объекта. В частности, данную позицию разделяет Н. И. Краснов.

Так, по мнению Л. М. Ахметшиной, выявление соотношения гражданского и земельного права в регулировании договора аренды земли не позволяет четко выделить сферы регулирования данной области отношений со стороны каждой из этих отраслей права, поскольку в сфере имущественных отношений они дополняют друг друга: гражданское законодательство ссылается на особенности регулирования отношений нормами земельного законодательства, а в земельном законодательстве содержатся нормы гражданского права [15, с. 13].

По этому поводу интересна точка зрения И. А. Иконицкой, которая полагает, что «не нужно говорить о примате какой-то отрасли над другой. Земельные отношения настолько сложные, что ниша для их регулирования может иметь место как в гражданском законодательстве, так и в земельном. Если же говорить об имущественных отношениях, объектом которых является земля, то в этом случае к ним применяются общие нормы гражданского права» [6, с. 78].

В соответствии с гражданским законодательством (ч. 1 ст. 181, ч. 2 ст. 191, ст. 373–378 ГК Украины и др.) земля является видом недвижимого имущества и включена в гражданский оборот. В то же время, учитывая ее специфику, гражданское право предоставляет регулирование особенностей земельных правоотношений земельному праву (ч. 1 ст. 9, ст. 378, ч. 2, 3, 4 ст. 374, ч. 2 ст. 461 ГК Украины и др.).

С учетом изложенного представляется, что при применении к договору аренды земельного участка гражданско-правовых норм и норм земельного права необходимо исходить из традиционного правила о соотношении общих и специальных норм, тем самым признавая их общность и допуская достаточность установления прав и обязанностей участников сделки нормами земельного права, если они не противоречат правилам гражданского законодательства, а также восполняя пробелы земельного законодательства положениями ГК об арендных обязательствах.

Актуальним сьогодні является вопрос о соотношении земельного и гражданского законодательства в отношении процедуры заключения договора найма (аренды) земельного участка. Заключая данный договор, можно столкнуться со следующей проблемой: согласно ч. 2 ст. 15 Закона Украины «Об аренде земли» отсутствие в данном договоре одного из существенных условий, предусмотренных ст. 15 указанного Закона, является основанием для отказа в государственной регистрации договора аренды, а также для признания договора недействительным в соответствии с законом, тогда как в науке гражданского права при отсутствии в нем существенного условия последний признается незаключенным.

В научной литературе активно ведется дискуссия о разграничении понятий «недействительный договор» и «незаключенный договор».

Разница между понятиями «недействительный» и «незаключенный» договор весьма существенна. При незаключенном договоре правовыми последствиями выступают обязательства из неосновательного обогащения, а при недействительном — те специальные последствия, которые установлены законом применительно к признанию сделок (договоров) недействительными по тому или иному основанию, указанному в ГК Украины (ст. ст. 203, 216 ГК).

В ст. 216 ГК сформулированы правовые последствия недействительности сделки. Условно их можно разделить на общие и специальные.

К общему последствию недействительности сделки, имеющему универсальное применение, следует отнести двустороннюю реституцию (п. 2 ч. 1 ст. 216 ГК, ч. 2 ст. 208 Хозяйственного кодекса [16] (далее — ХК) Украины).

Специальные правила применения двусторонней реституции в случае заключения сделок малолетними, несовершеннолетними лицами за пределами их дееспособности, а также недееспособными предусмотрены в ч. 5 ст. 221 абз. 2 ч. 3 ст. 222, абз. 2 ч. 3 ст. 226 ГК. К специальным последствиям недействительности можно отнести следующие меры:

1) возмещение ущерба, причиненного другой стороне, в следующих формах:

возмещение убытков (ч. 4 ст. 221, ч. 2 ст. 229 ГК);  
возмещение морального вреда (ч. 3 ст. 225, ч. 4 ст. 226, ч. 2 ст. 227 ГК);

возмещение убытков и морального вреда (ч. 2 ст. 232, ч. 2 ст. 233 ГК);

возмещение убытков в двойном размере и морального вреда (ч. 2 ст. 230, ч. 2 ст. 231 ГК).

2) обращение полученного и причитающегося имущества в доход государства (ч. 1 ст. 208 ХК).

Последствия признания договора незаключенным на законодательном уровне не закреплены, однако сформулированы в научных исследованиях.

Обобщив различные точки зрения, приходим к выводу о том, что последствиями незаключенного договора следует считать: во-первых, отсутствие прав и обязанностей сторон по договору; во-вторых, невозможность его изменения или расторжения, а также использования таких способов защиты гражданского права, как признание сделки недействительной и применения последствий ее недействительности (так как недействительным может быть признан только заключенный договор).

Кроме того, при незаключенном договоре у контрагентов нет оснований требовать взыскания:

1. Договорных пеней, штрафов, неустоек в случае его ненадлежащего исполнения.

2. Основного долга (поскольку договор не заключен, то к нему не могут применяться нормы права, регулирующие договорные отношения; основной долг по такому договору может быть взыскан только в соответствии с нормами о неосновательном обогащении).

3. Убытков, связанных с отказом от исполнения (ненадлежащим исполнением) другой стороной такого договора (поскольку незаключенный договор не создает для сторон обязанности его исполнения, а следовательно, и ответственности за его неисполнение).

Приведенное разграничение имеет огромное практическое значение для заключения договора найма (аренды) земельного участка. Положение законодательства, изложенное в ч. 2 ст. 15 Закона Украины «Об аренде земли», противоречит общей цивилистической доктрине, поскольку отсутствие в договоре хотя бы одного из существенных условий является основанием для признания его незаключенным. В данной норме речь идет не о недействительности договора, а о его незаключенности.

*Таким образом, на основании вышеизложенного представляется считать целесообразным внести изменения в ч. 2 ст. 15 Закона Украины «Об аренде земли», заменив слово «недействительным» на слово «незаключенным».*

Внесение указанных изменений будет способствовать совершенствованию гражданского и земельного законодательства Украины об аренде, а также защите прав и законных интересов контрагентов по договору найма (аренды) земельного участка.

*Вывод. Изложенные примеры несоответствия положений гражданского и земельного законодательства, касающиеся аренды земельных участков, позволяют высказать общее и итоговое соображение о необходимости точного определения соотношения норм гражданского и земельного права. Поэтому в сложных правовых ситуациях следует исходить из принципиального положения о том, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению зе-*

*мельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством; специальные правила, предусмотренные земельным законодательством, не должны противоречить нормам гражданского права.*

#### **Литература**

1. Общая теория советского земельного права / отв. ред. : Г. А. Аксенов, И. А. Иконичкая, Н. И. Краснов. — М. : Наука, 1983. — 357 с.
2. Ковтунович Н. Л. Оренда землі: зарубіжний (світовий) досвід та реалії України / Н. Л. Ковтунович, Н. Г. Кондратенко // Економіка, фінанси, право. — 2007. — № 12. — С. 20–26.
3. Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сборник памяти С. А. Хохлова // отв. ред. А. Л. Маковский. — Исследовательский центр частного права, Международный центр финансово-экономического развития. — М., 1998. — 568 с.
4. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев // отв. ред. С. А. Боголюбов. — М. : Норма-Инфра-М, 1998. — 360 с.
5. Суханов Е. А. Вступительное слово к книге : Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве / Е. А. Суханов. — М. : Статут, 2000. — 255 с.
6. Иконичкая И. А. Новый Закон Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения / Иконичкая И. А. // Государство и право. — 2002. — № 9. — С. 76–82.
7. Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной эконо-

мике / Краснов Н. И. // Государство и право. — 1994. — № 7. — С. 53–58.

8. Сыроедов Н. А. О соотношении земельного и гражданского законодательства / Сыроедов Н. А. // Государство и право. — 2001. — № 4. — С. 28–32.

9. Берлач А. Організаційно-правові проблеми становлення орендних відносин в Україні: історія і сучасність / Берлач А. // Право України. — 1999. — № 2. — С. 15–18.

10. Мірошниченко А. М. Оренда землі в Україні: історико-правовий аналіз / Мірошниченко А. М. // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. — 2000. — № 39. — С. 50–56.

11. Скворцов О. Ю. Понятие недвижимости в гражданском праве / Скворцов О. Ю. // Правоведение. — 2002. — № 4. — С. 131–140.

12. Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161 // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 46–47. — Ст. 280.

13. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

14. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

15. Ахметшина Л. М. Аренда земли по российскому законодательству : автореф. дис. канд. юрид. наук / Л. М. Ахметшина. — Казань, 2002. — 27 с.

16. Господарський кодекс : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.

*Представлена в редакцію 07.05.2009 г.*