

Р. Абдрахманов

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА УЧАСТИЯ ИНОСТРАННЫХ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Земля как важнейший компонент природной среды обладает уникальными свойствами, обуславливающими множественность ее функций. Земля выступает в качестве территориального пространства государства, как природный ресурс используется в качестве основного средства сельского и лесного хозяйства, является основой и условием осуществления всех видов хозяйственной и иной деятельности. Земельные участки являются недвижимым имуществом, объектом права собственности и иных вещных прав на землю. Достаточно широкое функциональное предназначение земли предопределяет необходимость привлечения в сферу земельных правоотношений субъектов, осуществляющих различные виды деятельности, в том числе иностранных юридических и физических лиц. Необходимость допуска иностранных субъектов в сферу земельных отношений усиливается по мере развития рынка, роста объема инвестиций в экономику страны. Такая тенденция не могла остаться незамеченной и не учтенной при совершенствовании земельного законодательства рыночного периода. В связи с этим, одним из принципиально новых положений земельного законодательства Казахстана периода перехода к рынку и вовлечения земель в гражданский оборот стало признание, наряду с национальными землепользователями, гражданами и национальными юридическими лицами признало иностранных граждан и юридических лиц субъектами земельных правоотношений. Первый специальный земельный акт независимого государства - Указ «О земле» от 22 декабря 1995 г. к иностранным землепользователям отнес иностранных граждан, иностранных юридических лиц, иностранные государства, международные объединения и организации (ст. 36).

Согласно земельному законодательству Республики Казахстан в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, в первую очередь, действуют общие требования к приобретению статуса субъекта земельных правоотношений. Для признания их субъектами земельных правоотношений, они должны быть наделены определенными правами и обязанностями, совокупность которых означает их земельную правоспособность. В литературе выделяется второй аспект понятия «субъекта земельных правоотношений», речь идет о земельной дееспособности потенциального субъекта, представляющей собой его способность самостоятельно и своими действиями приобретать права, создавать для себя обязанности, а также нести ответственность за совершенные правонарушения. Земельная дееспособность граждан, то есть, способность и допустимость реализации земельной правоспособности наступает, как правило, с момента достижения ими совершеннолетия. Дееспособность юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации. К юридическим лицам как субъектам земельных правоотношений законодательством предъявляются и иные требования: они должны обладать определенной организационно-правовой формой; учредительные документы должны содержать все необходимые реквизиты юридического лица: наименование, местонахождение, вид и цель деятельности. Дееспособность физических и юридических лиц может быть ограничена определенными требованиями и условиями.

В действующем ЗК РК от 20 июня 2003 г. более 10 статей содержат нормы и положения, регламентирующих статус иностранных землепользователей (ст.ст. 6, п.6; 9, п.п.2, 6; 12; 20, п.2; 23, п.п. 2, 4; 24, п.5; 34, п.2; 37, п.5). Иностранцы, лица без гражданства, а также иностранные юридические лица пользуются правами и несут обязанности в земельных правоотношениях наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено ЗК и другими законодательными актами Республики Казахстан (Ст.6, п. 6 ЗК). Таким образом, в качестве общего правила закрепляется принцип равенства субъектов земельных правоотношений. Вместе с тем, одновременно земельное законодательство основывается на принципе допустимости исключений из общего правила. В них просматриваются наиболее общие подходы к регламентации правового статуса иностранных субъектов земельных правоотношений. Здесь же содержится перечень иностранных субъектов земельных правоотношений: иностранцы, лица без гражданства, иностранные юридические лица, а также иностранные государства (ст.6, п.п. 6,7 ЗК). Аналогичной нормой представляется статья 12 ЗК, где перечисляются иностранные землепользователи: граждане иностранных государств, лица без гражданства, юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств (иные иностранные юридические лица), иностранные государства, международные объединения и организации. Это наиболее полное перечисление

иностранных субъектов земельных отношений. ЗК, признавая в качестве субъектов права частной собственности на земельные участки граждан и негосударственных юридических лиц, придерживается расширительного толкования понятия «граждане» - оно охватывает граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства (ст.20). Вместе с тем ЗК ни здесь, ни в других своих нормах прямо не указывает иностранных юридических лиц в качестве субъектов права частной собственности на земельный участок. Возможность признания их таковыми основана на общей норме о равенстве всех субъектов земельных отношений. Случаи и ограничения в признании их субъектами права частной собственности приводятся в специальных нормах ЗК. По сравнению с национальными землепользователями достаточно ограничены цели, случаи и основания по которым земельные участки могут быть предоставлены в частную собственность иностранцам.

Право землепользования других государств на территории Республики Казахстан возникает в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (ст.6, п. 7 ЗК). Анализ изложенных норм позволяет прийти к следующим выводам: 1. лица без гражданства по своему правому статусу и объему земельной правоспособности приравнены к иностранным гражданам; 2. в отношении иностранных государств предусмотрен особый порядок возникновения земельных прав на территории РК – только на основании международных договоров, ратифицированных РК; 3. иностранным государствам земельные участки предоставляются только на условиях права землепользования. Статья 7 ЗК определяет соотношение норм национального и международного права при регулировании земельных отношений, в том числе с участием иностранных субъектов. Если международным договором, ратифицированным РК, установлены иные правила чем те, которые содержатся в ЗК, применяются правила указанного договора. Международные договоры, ратифицированные РК, к земельным отношениям применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание законодательного акта. Анализируемая статья содержит следующие нормативные положения: а) на территории РК, действует только ратифицированный РК международный договор. Иные международные акты на территории РК не имеют юридической силы и, соответственно, не могут применяться; б) нормы международного договора имеют приоритет перед нормами национального законодательства; в) допускается непосредственное применение норм международного договора, либо опосредованное их применение, если из международного договора вытекает, что для его применения требуется издание законодательного акта.

Земельные участки, находящиеся в собственности, постоянном землепользовании или первичном безвозмездном временном землепользовании, облагаются земельным налогом. За земельные участки, предоставленные государством во временное возмездное землепользование (аренду), взимается плата за пользование земельными участками (ст. 9 ЗК).

Таким образом, в соответствии с общими правилами о правовом статусе субъектов земельных отношений, иностранные субъекты являются субъектами земельного налога и арендной платы. При предоставлении на территории РК земельного участка в аренду другим государствам размер платы за пользование земельными участками определяется соответствующим международным договором (Ст.9 ЗК). Из данной статьи вытекает смысл о том, что иностранные государства тоже выступают субъектами возмездных земельных отношений. Однако в отношении их размер арендной платы устанавливается индивидуально – международным договором.

ЗК предусматривает возможность предоставления инвестору земельных участков и права землепользования в соответствии с законодательством РК об инвестициях (ст.9, п.6). Данная норма под инвесторами подразумевает и иностранных инвесторов. Следовательно, здесь просматривается еще один способ наделения иностранных субъектов земельными правами. Причем речь идет о возможности предоставления им земельного участка как на праве частной собственности, так и на праве землепользования. При определении базовых ставок платы за землю и кадастровой оценочной стоимости земельного участка и применении поправочных коэффициентов к базовым ставкам платы за земельные участки не предусматривается дифференцированный подход к национальным и иностранным субъектам земельных отношений. Такой вывод вытекает из анализа соответствующих норм ЗК (ст.ст. 10, 11 ЗК). ЗК предусматривает возможность предоставления в частную собственность указанной категории субъектов земельные участки, предоставленные (предоставляемые) под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением (ст.23 ЗК). Иностранцам не предоставляются в собственность земельные участки, предназначенные для ведения товарного сельскохозяйственного производства и лесоразведения. Земельные участки не

могут быть предоставлены иностранцам также для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства(см. ст.23 ЗК).

Таким образом, ЗК придерживается принципа ограниченного признания иностранцев субъектами права частной собственности на земельный участок. В этом состоит одно из существенных отличий правового статуса иностранцев в сфере земельных отношений от статуса национальных субъектов. Но это – специфика не только казахстанского законодательства. И в этом вопросе очень много сходств в законодательствах РФ и Казахстана. Поэтому не можем согласиться с утверждением отдельных российских коллег о том, что «права иностранцев оказались практически идентичными правам отечественных граждан и юридических лиц». Более того, в отличие от казахстанского, в российском законодательстве по ряду позиций мы наблюдаем более последовательное и конкретное регулирование. По действующему законодательству РФ иностранные юридические лица, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50% вправе обладать землями сельскохозяйственного назначения только на условиях права аренды. Такое ограничение действует и в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Казахское законодательство не содержит подобного уточнения. Юридические лица, созданные в соответствии с национальным законодательством, в том числе все предприятия с иностранным участием отнесены к национальным землепользователям. По мнению авторов комментария к упомянутому закону, данная норма, была введена в целях защиты интересов российских сельскохозяйственных товаропроизводителей в конкурентной борьбе с иностранным капиталом, а также для того, чтобы исключить возможные негативные последствия, связанные с нарушением государственного суверенитета РФ. Здесь мы видим совершенно правильный нормативный подход и его адекватное комментирование. Такое мнение разделяется и другими российскими учеными. Так, по мнению С.В.Ивановой предусмотренный «подход в отношении иностранных лиц определен законодателем исходя из экономического положения в аграрном секторе страны,...продиктован желанием защищать интересы российского товаропроизводителя и обеспечивать ... относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом». Действительно, предоставление в частную собственность земель сельскохозяйственного назначения, составляющих значительную часть территории страны, способно подорвать экономические основы государственной безопасности, привести, в конечном итоге, к возникновению угрозы государственному суверенитету.

Наряду с условиями и основаниями признания иностранцев субъектами земельных правоотношений ЗК предусматривает основания и порядок прекращения и изменение земельных прав иностранных лиц. Одним из оснований прекращения права собственности выступает выход собственника из гражданства РК, то есть изменение гражданства субъекта права частной собственности. Однако порядок прекращения права собственности регулируется по-разному. И в этой части ЗК допускает определенные противоречия. Так, при выходе гражданина, являющегося собственником земельного участка, предоставленного для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, лесоразведения, садоводства и дачного строительства, из гражданства РК право собственности подлежит отчуждению или переоформлению согласно нормам статьи 66 ЗК. Указанная статья в целом предусматривает гражданско- правовой порядок прекращения права собственности в течение одного года. В отличие от этого, в ст.24 содержится иной порядок прекращения права собственности. При выходе гражданина, являющегося собственником земельного участка сельскохозяйственного назначения из гражданства Республики Казахстан, земельный участок подлежит возврату в собственность государства либо право на земельный участок должно быть в течение одного года переоформлено в право временного землепользования на условиях аренды сроком до 10 лет. При возврате земельного участка в государственную собственность собственнику выплачивается цена земельного участка, по которой этот участок был приобретен у государства, за счет средств, поступающих от продажи земельных участков. То есть, здесь применяется не рыночный, гражданско-правовой порядок, предусматривающий свободу волеизъявления, выбора и равенства сторон, а административный, императивный порядок прекращения права собственности. И лишь в случае отказа местного исполнительного органа от приобретения земельного участка и по его разрешению, допускается его отчуждение в гражданско- правовом порядке - участок может быть продан гражданину РК в течение одного года. Даже в этой части право отчуждения ограничено определенными условиями: а) допускается только с разрешения исполнительного органа; б) может быть продан только гражданину РК; в) национальные юридические лица не наделены таким правом, что является нарушением равенства субъектов земельных отношений. В целом, поддерживая необходимость прекращения права собственности на земельный участок в случае выхода собственника из гражданства РК, считаем более правильным

гражданско-правовой порядок прекращения права собственности. Целесообразно закрепить его приоритетность по сравнению с другими способами прекращения права частной собственности. Это соответствовало бы принципам рынка, гражданского оборота земель, принципам защиты права частной собственности. Так, например в Болгарии «иностранный гражданин может приобрести право собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения только в порядке наследования по закону, но этот участок должен быть отчужден им в течение трех лет с момента открытия наследства».

В условиях ограниченности возможностей и правовых оснований приобретения иностранцами земельных участков в собственность, основной формой реализации интересов, земельных прав иностранных субъектов выступает предоставление земель на условиях права землепользования. То есть, институт права землепользования выступает юридическим способом обеспечения земельно-правовых интересов иностранных субъектов земельных отношений. Но и здесь имеются отличия, особенности и ограничения по сравнению с объемом, пределами и содержанием земельной правоспособности национальных землепользователей. Закон однозначно определяет - иностранцам земля предоставляется только на возмездной основе, на условиях аренды. В отличие от этого, в отношении национальных субъектов допускается также и безвозмездная форма предоставления земельных участков либо прав на земельные участки. Таким образом, иностранные землепользователи могут выступать субъектами только временного возмездного землепользования.

Далее. Иностранцам не может принадлежать право постоянного землепользования, что тоже прямо определено в законодательстве (ст.34 ЗК). Следующее отличие связано со сроками наделения правами на сельскохозяйственные земли. Для целей ведения крестьянского хозяйства и товарного сельскохозяйственного производства при 49 летнем общем сроке предоставления, в отношении иностранцев предусмотрен иной, сокращенный срок - 10 лет. (ст. 37, п.5). Таким образом, иностранцы и лица без гражданства могут быть субъектами аграрных отношений в качестве членов крестьянских хозяйств, производственных кооперативов или путем участия в иной организационно-правовой форме ведения сельскохозяйственного производства. Отличия от национальных субъектов усматриваются, следовательно, прежде всего по двум позициям: а) они субъекты только временного и возмездного землепользования; б) в отношении их установлен сокращенный срок права землепользования. В случаях предоставления права землепользования для иных целей в отношении иностранцев действуют общие сроки временного землепользования. Такая норма прямо не закреплена в ЗК РК, но вытекает из его общих положений о правах субъектов на землю.

Таким образом, можно сделать следующие обобщения и выводы. ЗК закрепляет принцип равенства национальных и иностранных землепользователей и собственников земельных участков. Иначе говоря, общий правовой принцип равенства субъектов правоотношений распространен и на сферу земельных отношений. Однако, сложно говорить о его полноценном действии. Нормативные положения таковы, что практика правового регулирования участия иностранных физических и юридических лиц в земельных правоотношениях опирается в основном на принцип исключений из общих правил, сущность которого выражается системой ограничительных мер и особых условий приобретения и обладания иностранными субъектами земельными правами. Просматриваются достаточно существенные отличия в условиях, основаниях наделения иностранцев правами на землю. Установлен ограниченный перечень случаев и целей, для которых земельные участки предоставляются в собственность иностранцам. Ограничен также перечень субъектов права частной собственности. Например, иностранные государства не могут приобретать в собственность земельные участки. Предусмотрен особый порядок наделения и прекращения права частной собственности на земельный участок. Все это позволяет говорить о закреплении в ЗК особого правового статуса иностранцев как субъектов права частной собственности на земельные участки на территории РК. Этот статус проявляется в исключительности, ограниченности случаев признания иностранцев субъектами права частной собственности на землю, особой регламентации порядка и условий предоставления и прекращения права частной собственности и права землепользования. Особая регламентация правового статуса иностранных субъектов земельных правоотношений преследует цели обеспечения эффективности рыночного и хозяйственного оборота земель, оптимальности режима привлечения инвестиций в земельную сферу и защиты земельно-правовых, публичных интересов общества и государства. Констатируя правильность в целом общих подходов к определению правового режима участия иностранных субъектов в земельных отношениях на территории нашего государства, следует отметить необходимость совершенствования рассматриваемого аспекта правового регулирования земельных отношений с учетом интеграционных процессов в экономической сфере между странами – участниками ЕврАзЭС и СНГ.

2. Краснов И.О, Земельное право. Элементарный курс.- М.- Юристъ. -2003.- С.32-33.
3. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. с изм. и доп. - № 442.
4. Попов Н. А., Захарьин В.Р. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Общий и постатейный. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. - С.27.
5. Комментарий к ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», 2004, с.30-31
6. Иванова С.В. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения: теория и практика. - М., «Право и государство», 2006. - С.76.
7. Основные институты гражданского права зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование /Под ред. В.В. Залесского. - М., 1999. С.229

The problems of the foreigners' participation in land relations in the RK have been revealed in this article. The specifics of legal regime of foreign citizens and organizations participation in land relations in the RK have been reviewed.

Мақалада шет ел тұлғаларын жер қатынастарына кіргізудің құқықтық негіздері қарастырылған. Шет ел тұлғаларының жер қатынастарының субъекты болуының негізгі мақсаттары мен ерекшеліктері көрсетілген. Шет ел заңды тұлғалары мен азаматтарының жер қатынастарындағы құқықтық мәртебесінің ерекшеліктері мен даму заңдылықтары анықталған.

Б.Е. Атагулов

ПРИНЦИПЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА ТРАНСПОРТЕ

Рассматривая принципы правовой охраны окружающей среды на транспорте, необходимо иметь в виду, что им присущи общие черты и свойства принципов правовой охраны окружающей среды в целом и принципов обеспечения транспортной безопасности.

Также необходимо разграничивать принципы экологического права, экологического законодательства и экологической деятельности. Такое положение дел вытекает из толкования самого понятия «принцип».

Так, принцип (происходит от латинского слова *principium* «основа, начало») – это основное, исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности [1, с. 409]. Отсюда следует разделение принципов на принципы теории и принципы деятельности.

На это обратила внимание С.Д. Бекишева: «Основной проблемой на сегодняшний день является то, что в нормативных актах – источниках экологического права - при перечислении принципов законодательства смешивают принципы права, принципы законодательства, принципы управления, принципы природопользования и т.д. На наш взгляд, указанные принципы необходимо разграничивать» [2, с.33].

На необходимость разграничения принципов законодательства и принципов практики его применения указывает и М.Ж. Абдраимова. Она указывает, что «законодательство – это статика, это нормы, содержащиеся на бумажных или иных носителях. Практика применения норм – это динамика, определенная деятельность, реализуемая политика» [3, с. 54].

Теоретики права более обобщенно представляют принципы права, проводя при этом дифференциацию на статику и динамику. «Принципы права представляют собой основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса его формирования, развития и функционирования. Отражаясь прежде всего в нормах права, принципы пронизывают всю правовую жизнь общества, всю систему страны. Они характеризуют не только сущность, но и содержание права, отражают не только внутренне строение, статику, но и весь процесс его применения, его динамику. Принципы права оказывают большое влияние на весь процесс подготовки нормативных правовых актов, их издания, установления гарантий соблюдения правовых требований» [4, с.22-23]. Отсюда следует, что принципы права – это более широкое понятие, которое объединяет и принципы и статику, и динамику.

«Под принципами экологического права понимаются выраженные в нормах права, регулирующих экологические отношения, нормативно-руководящие идеи, положения, которые определяют содержание этой отрасли права, придают целостность, единство совокупности правовых норм, объединенных по предмету и методам правового регулирования в экологическом праве» [5, с.60].

В законодательстве Республики Казахстан закреплены принципы экологического законодательства и основные принципы обеспечения экологической безопасности.

В ст.5 Экологического кодекса РК закреплены основные принципы экологического законодательства Республики Казахстан. Ими являются: 1) обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан; 2) обеспечение экологической безопасности; 3) экосистемный подход при