

УДК 347.232 (575.2)

**О СОСТОЯНИИ И НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ**

Н.Б. Аленкина

Дается обзор текущего состояния законодательства о прекращении права собственности. Анализируются и иллюстрируются примерами недостатки законодательства, выразившиеся в несогласованности норм гражданского кодекса с другими нормативными актами.

Ключевые слова: прекращение прав собственности; реквизиция; конфискация; отчуждение; утрата права собственности; изъятие права собственности.

**ON CURRENT STATE AND GUIDELINES FOR IMPROVING THE LEGISLATION
OF THE KYRGYZ REPUBLIC ON THE TERMINATION OF PROPERTY RIGHTS**

N.B. Alyenkina

This article provides an overview of the current legislation on termination of property rights. The author analyzes and illustrates the shortcomings of the legislation, such as inconsistency of legal acts with the Civil Code.

Key words: termination of property rights; requisition; confiscation; alienation of property; condemnation of property; forfeit of property; taking of property

Состояние законодательства о прекращении права собственности

Раздел “Прекращение права собственности” Гражданского кодекса Кыргызской Республики (ГК КР) содержит в себе как нормы частного права, так и публичного, что традиционно для организации гражданских кодексов постсоветских стран¹. В целом положения ГК КР по данному вопросу являются достаточно стабильными. С момента принятия кодекса, параграф о прекращении права собственности менялся всего два раза: в связи со сменой подхода законодателя к определению категории “добросовестный приобретатель имущества” и изменением правил отчуждения здания (сооружения) в связи с изъятием права землепользования.

Несмотря на относительную устойчивость норм ГК КР, в них все же имеются определенные недостатки, заключающиеся в следующем:

¹ На архитектуру гражданских кодексов СССР и бывших советских республик оказала влияние позиция В.И. Ленина, изложенная им в 20-е годы при разработке Гражданского кодекса РСФСР в письме к Народному комиссару юстиции РСФСР Д.И. Курскому о том, что «мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное».

1. Несогласованность ГК КР с другими нормативными актами, содержащими нормы о прекращении права собственности.

2. Несогласованность норм в тексте самого ГК КР.

3. Неполнота правового регулирования.

4. Ошибки законодательной техники.

Ниже будут рассмотрены примеры, иллюстрирующие указанные недостатки.

Несогласованность ГК КР с другими нормативными актами, содержащими нормы о прекращении права собственности

➤ Изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд (ст. 284 ГК КР).

Понятие *государственных и общественных нужд* дается в ст. 1 Земельного кодекса (ЗК КР). К ним относятся потребности, связанные с обеспечением национальной безопасности, охраны окружающей среды и объектов историко-культурного наследия, размещения и обслуживания объектов социальной, производственной, транспортной, инженерной и архитектурно-строительной документацией, разработкой месторождений полезных ископаемых, реализацией международных договоров КР.

Статья 12 Конституции, закрепляя возможность принудительного изъятия имущества, упо-

минает только об *общественных нуждах*, ничего не говоря о государственных. Земельный кодекс пошел дальше гражданского, дополнительно предусмотрев возможность изъятия имущества и для *муниципальных нужд* (ст. 20, п. 6 ст. 32 ЗК КР). Таким образом, налицо, с одной стороны, неконституционное расширение целей изъятия. Гражданский и Земельный кодексы подлежат приведению в соответствие с Конституцией путем исключения норм, оправдывающих изъятие собственности государственными и муниципальными нуждами.

С другой стороны, вызывает сомнение установленный в п. 6 ст. 32 ЗК КР запрет на изъятие для общественных нужд земельного участка для обслуживания жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства. К примеру, при прокладке линий электропередач, строительстве дорог, общественно значимых объектов социального назначения интересы общества могут вступить в противоречие с частным интересом собственника. Гарантиями защиты интересов собственника должен служить не запрет на изъятие, а строго регламентированное основание изъятия – общественные нужды. Законодатель подчеркивает, что для изъятия собственности необходим не просто интерес, или рядовая надобность определенной группы общества, а только крайняя степень нуждаемости, насущная, настоятельная потребность в чужой собственности. Это дает основание считать такие случаи исключительными. Изъятие собственности для общественных нужд не может истолковываться расширительно¹. Другой гарантией для собственника является справедливая и предварительная компенсация за изъятую собственность. В совокупности указанные гарантии устанавливают баланс общественных и индивидуальных инте-

¹ По данному вопросу представляет интерес Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан, которым он провел четкую разницу между конституционной формулой о принудительном отчуждении земельных участков для «государственных нужд» и закрепленным в отраслевом законодательстве понятием «государственные надобности». Конституционный Совет пришел к выводу, что понятия «нужда» и «надобность», хотя и близки по содержанию, но, тем не менее, в контексте Конституции и ряда отраслевых законов несут не одинаковую смысловую нагрузку. Термин «нужда», по мнению Конституционного совета, означает более высокую степень потребности, чем «надобность». В этой связи, термин «государственные нужды» в п. 3 ст. 26 Конституции следует понимать и применять в сочетании с понятием «исключительные случаи» [2].

ресов. Закрепленный же в п. 6 ст. 32 ЗК КР запрет на изъятие, напротив, ведет к ничем не оправданному крену в сторону частного интереса в ущерб интересам общества.

➤ **Конфискация**

Пункт 2 ст. 339 ГК КР устанавливает возможность конфискации в административном порядке. Согласно ст. 12 Конституции изъятие имущества помимо воли собственника допускается только по решению суда. Действующее на сегодняшний день законодательство также не предусматривает случаев конфискации в административном порядке. По этой причине п. 2 ст. 339 ГК КР не только противоречит действующему законодательству, но и является нерабочим.

➤ **Обращение взыскания**

Обращение взыскания как один из случаев изъятия имущества характеризуется принудительностью: собственник лишается имущества помимо своей воли. Сам термин «взыскание» часто используется в значении меры воздействия, наказания [1]. В этой связи теоретически неверным представляется использование в Законе КР «О банках и банковской деятельности в КР» от 29 июля 1997 г. № 60 понятия «добровольное обращение взыскания на заложенные акции банка» (ст. 30). В этом случае следует вести речь об отчуждении имущества.

Несогласованность норм в тексте самого ГК КР

➤ **Отчуждение имущества**

Отчуждение – волевой акт собственника по отношению к своему имуществу. В результате отчуждения имущества происходит прекращение права собственности на это имущество у одного лица и приобретение права собственности у другого. Оно осуществляется по усмотрению собственника путем совершения сделок (купли-продажи, мены, дарения).

ГК КР относит отчуждение к одному из видов распоряжения имуществом (п. 3 ст. 222, п.п. 3 и 4 ст. 231 ГК КР). Отчуждение имущества противопоставляется переходу имущества в порядке универсального правопреемства в результате наследования или реорганизации юридического лица (ст. 23, п. 1 ст. 251, п. 1 ст. 339 ГК КР) и залогом и иным способам обременения имущества (п. 3 ст. 222 ГК КР), а также передаче собственником своих правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом с сохранением за собой права собственности (аренда, ссуда, доверительное управление и др.) (п. 3 ст. 222 ГК КР).

Отграничение случаев отчуждения имущества от других способов распоряжения имуществом име-

ет не только теоретическое, но и прикладное значение в части соблюдения дополнительных условий для отчуждения имущества. К примеру, Закон КР “Об акционерных обществах” от 27 марта 2003 г. № 64 предусматривает особенности оформления крупных сделок акционерного общества, связанных с отчуждением имущества (ст. 72–74). Статья 97 ГК КР устанавливает необходимость получения согласия ликвидационной комиссии (ликвидатора) юридического лица, находящегося в процессе ликвидации, на отчуждение его имущества.

В ГК КР встречается случай отчуждения имущества, при котором юридическим эффектом является не переход права собственности, а возникновение других вещных прав – права оперативного управления и права хозяйственного ведения. Согласно п. 2 ст. 332 ГК КР залогодатель вправе отчуждать предмет залога в хозяйственное ведение или в оперативное управление. В этом случае смены собственника не происходит, а потому не происходит и отчуждения имущества в строгом смысле этого слова. Следовательно, в данной статье предпочтительней было бы использование термина “передача” или привычное – “закрепление” имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

- Разгосударствление как вид изъятия имущества
Представляется сомнительным отнесение разгосударствления и приватизации к случаям изъятия имущества, поскольку имущество, находящееся в государственной собственности, передается в частную собственность (ст. 229 ГК КР). Иными словами происходит отчуждение имущества. На это, в частности, прямо указывает ст. 1 Закона КР “О приватизации государственной собственности в КР” от 2 марта 2002 г. № 31, называя приватизацию отчуждением имущества, находящегося в собственности государства (объектов приватизации), в собственность физических и юридических лиц. Методами приватизации являются продажа имущества, передача в аренду или управление с последующим выкупом либо внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ (ст. 14 Закона КР “О приватизации государственной собственности в КР”).
- Принудительное изъятие имущества собственника¹

¹ Если принять во внимание, что семантически изъятие как способ утраты права собственности характеризуется принудительностью и отсутствием воли собственника, то указание в ст. 281 ГК КР и далее по тексту кодекса на “принудительное” изъятие представляется излишним. Это же относится к ст. 12

По смыслу ст. 281 ГК КР перечень случаев принудительного изъятия имущества у собственника является исчерпывающим. Между тем, ГК КР предусматривает и иные случаи принудительного изъятия имущества, прямо не предусмотренные в указанной статье. Это изъятие (выкуп) земельного участка для государственных или общественных нужд (ст. 233–17 ГК КР), изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства КР (ст. 233–19 ГК КР), изъятие материальных объектов, с помощью которых нарушены исключительные права, и материальных объектов, созданных в результате такого нарушения (ст. 1046 ГК КР).

С уяснением значения термина “изъятие” связана также и проблема квалификации споров об отмене актов местных органов власти о выделении земельного участка. Судебная практика исходит из того, что эти споры являются спорами об изъятии имущества, а потому в силу ст. 119 ЗК КР они должны рассматриваться в судебном порядке. На основании решения об отмене указанных актов по сложившейся практике судом выдается исполнительный лист об изъятии имущества у собственника.

Не оспаривая компетенцию суда по разрешению такого рода споров, представляется не совсем точной их квалификация как споров об изъятии имущества. Отмена правоустанавливающего документа сама по себе не является изъятием имущества как по формальному критерию (такое основание отсутствует в ст. 281 ГК КР), так и по своей сути (отсутствуют как таковые действия со стороны несобственника по отношению к имуществу собственника). В данном случае прекращение права собственности происходит ввиду отпадения оснований, по которым оно возникло.

- Выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей
Статья 19 Закона КР “Об охране и использовании историко-культурного наследия” от 26 июля 1999 г. № 91 предусматривает отличный от установленного ГК КР порядок изъятия культурных ценностей. В случае бесхозяйственного обращения с имуществом, имеющим значительную историческую, художественную или иную ценность для общества, суд может изъять это имущество в собственность государства. Законом, в отличие от ГК КР, установлена обязательность предварительного предупреждения собственника государственными органами или органами местного самоуправления о прекращении бесхозяйственного обращения

Конституции, предусматривающей “изъятие помимо воли”.

с имуществом. Если собственник не выполнит этого требования, то указанные организации вправе обратиться в суд. При неотложной необходимости иск об изъятии указанного имущества может быть предъявлен без предварительного предупреждения. Представляется, что нормы упомянутого закона были основаны на положениях Гражданского кодекса 1964 г. и не были приведены в соответствие с его действующей редакцией.

Неполнота правового регулирования

➤ Реквизиция

Нормы о реквизиции и национализации демонстрируют примеры неполного правового регулирования. До настоящего времени не были приняты специальные законы, регламентирующие порядок и условия проведения реквизиции и национализации¹.

Случаи изъятия имущества собственника в интересах общества при наступлении стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, предусматриваются Конституционными законами КР “О чрезвычайном положении” от 24 октября 1998 г. № 135, “О военном положении” от 30 апреля 2009 г. № 149, законами КР “Об обороне и Вооруженных Силах КР” от 24 июля 2009 г. № 242, “О мобилизационной подготовке и мобилизации в КР” от 30 сентября 1998 г. № 125.

Указанные законы не используют понятие “реквизиция”. Они также не устанавливают соотношение используемых терминов “предоставление”, “привлечение”, “временное изъятие” с понятием “реквизиция”, регламентированным ГК КР. Связать эти категории с понятием “реквизиция”, а режимы чрезвычайного и военного положения с “иными обстоятельствами”, предусмотренными п. 1 ст. 286 ГК КР должен специальный закон о порядке и условиях реквизиции.

Из содержания ст. 286 ГК КР очевидно, что решение о реквизиции не может быть принято муниципальным органом². Однако какой именно государственный орган вправе это сделать, и является ли порядок изъятия административным или судебным, в статье не определено. В некоторых отраслевых законах (например, законе КР “О неф-

ти и газе” от 8 июня 1998 г. № 77) это право предоставлено Правительству КР.

Не решен вопрос о том, какой документ, свидетельствующий о произведенной реквизиции, должен быть выдан собственнику. В ранее действующем Сводном законе РСФСР “О реквизиции и конфискации имущества” от 28 марта 1927 г. было предусмотрено составление акта по каждому факту изъятия имущества. Акт скреплялся подписями должностного лица государственного органа, производящего реквизицию, владельца или хранителя имущества и двух свидетелей. Копия акта выдавалась владельцу реквизируемого имущества не позже трех дней со дня его составления.

В п. 2 ст. 286 ГК КР собственнику дается право оспорить оценку реквизируемого имущества в суде. Вместе с тем из смысла статьи не следует, что оспаривание оценки приостанавливает процесс реквизиции. Одновременно в тексте статьи не указано, кем именно производится оценка: самим государственным органом, производящим реквизицию или оценочной комиссией, а также срок выплаты компенсации.

В п. 3 ст. 286 ГК КР не определены имущественные отношения сторон при возврате собственнику сохранившегося имущества. В частности, не урегулирован вопрос о том, должно ли лицо, имущество которого было реквизировано, возратить полученную за имущество компенсацию стоимости с учетом потерь от снижения ценности вещи при использовании ее во время реквизиции. Представляется, что в случае возврата бывшему собственнику по его требованию сохранившегося имущества, последний обязан возратить полученную им сумму компенсации с учетом потерь от снижения стоимости имущества.

Недостатки законодательной техники

➤ Утрата права собственности на имущество

Утрата права собственности на имущество является общим понятием для всех перечисленных в статье случаев прекращения права собственности: отчуждения имущества, отказа от права, гибели и уничтожения имущества, а также иных, предусмотренных в законе, случаев прекращения права собственности.

Данный вывод не следует из буквального толкования текста комментируемой статьи на официальном языке, в которой утрата права собственности обозначена в качестве отдельного случая прекращения права собственности, наряду с которым законом могут быть предусмотрены и иные случаи. Редакция этой статьи на государственном языке, напротив, определяет все случаи прекращения права собственности через категорию “утра-

¹ Недостатки правового регулирования института национализации ранее освящались мной в статье “Спорные вопросы применения норм гражданского права о национализации” [3], поэтому в рамках настоящей публикации затронуты не будут.

² В этом смысле комментируемой статье противоречит ст. 958 ГК КР, устанавливающая возможность принятия решения о реквизиции имущества по распоряжению органов местного самоуправления.

та права собственности”. Указанная неточность нуждается в устранении, путем приведения в соответствие текста статьи на официальном языке с текстом на государственном, поскольку согласно ч. 3 ст. 6 Закона КР “О нормативных правовых актах КР” от 20 июля 2009 г. № 241, в случае расхождения текста нормативных правовых актов на государственном языке с текстом на официальном языке, текст на государственном языке считается оригиналом.

Об этом также свидетельствует системный анализ положений кодекса. Так, п. 3 ст. 251 ГК КР устанавливает, что право собственности может быть приобретено на имущество, от которого собственник отказался или на которое он утратил право собственности по иным основаниям, тем самым, определяя утрату права собственности в качестве родового понятия по отношению к отказу от права. В ст. 261 ГК КР законодатель также использует общий термин “утрата права” для характеристики всех предусмотренных законом случаев прекращения права собственности на клад.

Направления совершенствования законодательства о прекращении права собственности

В 2011 г. Министерством юстиции КР внесен в Жогорку Кенеш КР законопроект “О внесении изменений и дополнений в ГК КР” [4], которым частично устраняются следующие из отмеченных выше недостатки:

1. Предусматривается изъятие имущества собственника для общественных нужд. Дается определение общественных нужд, куда входит и размещение зданий и сооружений государственных и муниципальных органов, что является скорее государственными и муниципальными нуждами, чем общественными.

2. Уточняется перечень оснований для изъятия имущества. Из перечня случаев изъятия имущества по решению суда исключены реквизиция, национализация, реорганизация или ликвидация юридического лица по решению суда, разгосударствление и приватизация, истребование первоначальным

собственником у добросовестного приобретателя имущества. Перечень дополнен случаями изъятия, указанными в других статьях ГК КР.

3. Устранены неточности в использовании терминов в ст. 284 ГК КР: изъятие права землепользования, а не вещи – земельного участка; здание и сооружение против недвижимого имущества.

4. Исключена конфискация в административном порядке.

Нетрудно заметить, что изменения коснулись лишь отдельных “болевых точек” действующего гражданского законодательства и не устраняют всех указанных в настоящей статье недостатков. Особенно важным представляется достижение согласованности ГК КР с нормативными актами других отраслей законодательства, и, прежде всего, с земельным, чего в законопроекте не сделано вовсе. Немаловажную роль играет и вдумчивое использование юридической терминологии, чему в последнее время не уделяется должного внимания. Вольности в этом вопросе чреваты искажением природы тех или иных понятий и злоупотреблением правом.

Литература

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., 1949–1992; Ушаков Д.Н. Толковый словарь / Д.Н. Ушаков. М., 1935–1940.
2. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 июля 2005 г. № 4 “Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции РК”. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=121>
3. Аленкина Н.Б. Спорные вопросы применения норм гражданского права о национализации / Н.Б. Аленкина // Вестник КРСУ. 2013. Т. 13. № 1. С. 3–8.
4. Проект закона КР “О внесении изменений и дополнений в ГК КР”. URL: <http://www.kenesh.kg/lawprojects/lps.aspx?view=projectinfo&id=18082,0>