

Кадермятова Г.К., Каипова Н.К., Кокоева А.М.

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

G.K. Kadermyatova, N.K. Kaipova A.M. Kokoeva

TERMINATION OF THE RIGHT OF OWNERSHIP TO THE LAND PLOT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК:347.003

В статье раскрываются проблемы, связанные с прекращением права собственности на земельные участки, нуждающиеся в более четкой регламентации и устранении «пробелов» законодательства, чтобы обеспечить защиту прав собственника на земельный участок.

The author describes the problems associated with the termination of the ownership right to land plots in need of more precise regulation and the elimination of the «gaps» of legislation to protect the rights of the owner of the land plot.

Макалада жер аянтына болгон менчик укугунун токтотулушу менен байланышкан койгойлуу маселелер, мыйзамдардагы койгойлорду жоюу, жер аянтына болгон жеке менчик укугун коргоону камсыз кылуу маселелери камтылган.

Земля является первоначальным источником всякого богатства. Это обстоятельство определяет ее экономическое, политическое и социальное значение. Земля, будучи, вовлеченной в процесс общественного материального производства или иную сферу социальной деятельности, в зависимости от целей, в которых их используют, выполняют различные функции.

Согласно ст.1 Земельного кодекса КР (далее ЗК КР) земельный участок может находиться в трех видах прав:

- 1) на праве собственности;
- 2) на праве бессрочного (без указания срока) пользования;
- 3) на праве срочного (временного) пользования.

Иных видов прав на земельный участок законодательством не предусмотрено. Предметом внимания данной работы являются основания прекращения прав на земельный участок, поскольку значимость этого вопроса для защиты прав собственников и иных владельцев земельных участков сомнений не вызывают. Поэтому должен быть установлен четкий перечень оснований прекращения прав на землю, не допускающих двусмысленного толкования. Прекращение права частной собственности на землю граждан и юридических лиц регулируется земельным законодательством в главе 10. Обратимся гл. 10 ЗК КР «Прекращение права на земельный участок», где в статьях 59, 62 содержат основания прекращения права на земельный участок. Перечень оснований прекращения права собственности на земельный участок достаточно краток и включает такие основания как: отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам; добровольный отказ собственника от права собственности на земельный участок; принудительное изъятие у собственника его земельного участка, порядок

которого установлен гражданским законодательством (в частности, в ст. ст. 233⁹ 233¹⁶ - 233¹⁸, 233¹⁹, 280, 282-284, 286, 287, Гражданского кодекса КР (далее ГК КР).

Указанные в статье 62 ЗК КР перечень соответствует основаниям прекращения права собственности в целом, закрепленным в статье 280 ГК КР, за исключением лишь такого основания, как гибель или утрата имущества, которое не может быть применено к земельному участку. Вследствие не возможности его полной утраты даже в результате ненадлежащего использования в силу наличия особых свойств земли, являющийся одновременно и объектом недвижимости, и природным объектом. Однако, в отличие от статьи 280 ГК КР, статья 62 ЗК КР содержит закрытый перечень оснований прекращения права собственности на земельный участок, являющийся исчерпывающим.

Представляется, что едва ли целесообразно было ограничивать соответствующий перечень оснований одними лишь юридическими действиями, совершающимися по воли либо самого собственника, либо публично-правовых органов государственной или муниципальной власти, и не включить в него юридические события, имеющие правовые последствия в виде прекращения права собственности, такие, как, например, смерть собственника. Остается также непонятным, на каком основании будет прекращено право собственности на земельный участок юридического лица в случае ликвидации такового по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами в соответствии п.2 ст.96 ГК КР. Очевидно, что перечень изложенных в ст.62 ЗК КР оснований прекращения права собственности на земельный участок требуют либо дополнения, либо хотя бы отсылки к иным возможным основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, т.ч. «специальными законами о юридических лицах». Одним из оснований прекращения права собственности на земельный участок ст.62 ЗК КР называет отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам по договору купли-продажи, мены, дарения, ренты. Порядок заключения таких договоров регламентируются гражданским законодательством с учетом особенностей, установленных нормами земельно-правовых актов. Так, все перечисленные выше договоры должны пройти процедуру государственной регистрации в соответствующих учреж-

дениях юстиции, для договора ренты в обязательном порядке требуется также нотариальное удостоверение. Земельно-правовые нормы устанавливают для отдельных видов сделок с земельными участками типовые формы договоров, соблюдение которых является обязательным. Кроме того, устанавливаются дополнительные требования к земельным участкам, являющимися объектом купли-продажи. «Такие участки должны пройти государственный кадастровый учет. Одним из требований при заключении любого договора земельным участком является наличие плана-чертежа земельного участка прилагаемого к договору в обязательном порядке». Земельное законодательство (КР) не ставит условия и порядок отчуждения земельного участка с учетом ограничений его оборотоспособности, предусмотренных ст. 82 ЗК КР. Так, не могут быть объектом сделок земельные участки, изъятые из оборота (ст. 70, 71 ЗК КР). Те участки земель, которые ограничены в обороте (ст.84,85 ЗК КР), не могут быть переданы в частную собственность, кроме случаев, установленных законом.

Отчуждение части земельного участка не может иметь место лишь в случае, если участок является делимым, т. е. когда в результате сделки образуются самостоятельные земельные участки, разрешенные к использованию которых может осуществляться без перевода их в состав земель иной категории, за исключением случаев установленных законами (ст.41,42,43 ЗК КР). Неделимые земельные участки могут отчуждаться лишь целиком.

Для сделок по отчуждению земельных участков отдельных категорий земельное законодательство устанавливает особые дополнительные правила. Например, в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения законом «об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлено преимущественное право покупки таких земель органами государственной власти или местного самоуправления. Кроме того, назначенный закон устанавливает ограничения общей площади земельных участков, которые могут находиться в результате совершенных сделок в собственности физического лица и его близких родственников, а также юридических лиц с преимущественным участием в них этого физического лица и (или) его близких родственников в пределах административно-территориального образования. Другим основанием прекращения права собственности на земельный участок является добровольный отказ собственника на земельный участок. Условие и порядок отказа лица от права на земельный участок так, как земельное законодательство не содержит положения о добровольном отказе собственника от права на земельный участок, обратимся к гражданскому законодательству. Гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом

либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие его устранение от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какое-либо право на это имущество (п.2 ст.280 ГК КР). Представляется целесообразным, что добровольный отказ от земельного участка должен происходить по заявлениям гражданина или юридического лица, обладающего правом собственности на соответствующий земельный участок, который подается в органы местного самоуправления и местной государственной администрации. Отказ от права частной собственности не влечет прекращения права и обязанностей собственника земельного участка в отношении соответствующего земельного участка до момента приобретения права собственности на земельный участок другим лицом.

Надлежащее выполнение всего комплекса возложенных на него обязанностей, особенно в отношении земель сельскохозяйственного назначения, является достаточно обременительным для собственника, заявившего об отказе от своего права на земельный участок, тем более что мотивом отказа чаще всего является именно не посильность бремени содержания земельного участка для конкретного собственника. Учитывая это, было бы целесообразным закрепить в Земельном кодексе специальные нормы применительно к земельным участкам. Отличные от общих положений гражданского законодательства, которые позволили бы снизить траты лиц, отказавшихся от права собственности на земельный участок, на его содержание за период, пока соответствующий земельный участок не обрел нового собственника.

В ряде случаев права собственности на земельный участок может быть прекращено в принудительном порядке. Принудительное изъятие у собственника его имущества по общему правилу, не допускается, за исключением случаев указанные ст.280 ГК КР. Применительно к земельным участкам можно выделить следующее:

Основания, обязывающие принудительно прекратить право частной собственности на земельный участок, характерны своей императивностью из-за грубого нарушения собственником земельного законодательства, а также из-за статуса субъектов, осуществляющих принудительное прекращение права частной собственности на земельный участок. Это обращение взыскания на земельный участок, находящийся в собственности. По требованиям кредиторов; смерть собственника земельного участка; при отсутствии наследников; невозможность дальнейшего использования земельного участка в результате стихийного бедствия; изъятие земельного участка по основаниям, предусмотренным законодательством; выход из гражданства КР собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения или земельного участка (ст. 62 ЗК КР).

Изъятие земельного участка является исклю-

чительной мерой прекращения права собственности на земельный участок, и применяются только судом после письменного предупреждения собственника земельного участка об устранении имеющегося нарушения. Привлечения физического или юридического лица к административной ответственности, за исключением случаев изъятия земельного участка для государственных и общественных нужд (п.п. 2 п. 1 ст. 66 ЗК КР)

Считаем, что из числа принудительных оснований прекращения права частной собственности на землю наиболее важными и подробно регламентированными являются случаи прекращения права собственности на землю. При невозможности дальнейшего использования земельного участка в результате стихийного бедствия и изъятия земельного участка.

В случае если в результате стихийного бедствия дальнейшее использование земельного участка с находящимся на нем жилым домом или предоставленного для строительства и обслуживания жилого дома не представляется возможным, уполномоченный орган выносит решение о непригодности земельного участка к использованию для указанных целей. При этом уполномоченный орган вправе безвозмездно предоставить в черте данного населенного пункта другой земельный участок для строительства и обслуживания жилого дома по установленным для данного населенного пункта нормам. Независимо от размера земельного участка, признанного непригодным к использованию. Предоставление земельного участка безвозмездно производится из расчета один земельный участок взамен земельного участка, признанного непригодным к дальнейшему использованию (ст.63 ЗК КР). Неиспользование земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет (п/п. 3 п. 1 ст. 66 ЗК КР), Предупреждение уполномоченного органа собственнику в соответствии со ст. 65 ЗК КР должно содержать:

- нарушение, допущенное собственником земельного участка, и меры, необходимые для его устранения;
- сроки устранения нарушения;
- последствия неисполнения предупреждения;
- способ обжалования предупреждения собственником земельного участка.

Согласно ст. 66 ЗК КР основаниями изъятия земельного участка являются:

1. Использование земельного участка в нарушение его целевого назначения.

Использование земельного участка в соответствии с целевым назначением является обязанностью собственника. В случае нарушения своих обязанностей собственник земли, может быть подвергнут наложению административного штрафа и направлению ему письменного предупреждения об устранении нарушения в срок не менее трех месяцев. Только

затем возможно изъятие земельного участка, используемого с нарушением целевого назначения, и только на основании решения суда (ст. 67 ЗК КР);

2. Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд.

Понятие о государственных и общественных нуждах, как основании прекращения права собственности на землю, не раскрыто в действующем земельном законодательстве. Установлен лишь ряд положений, пресекающих произвол уполномоченных органов при изъятии земель (ст. 68 ЗК КР). Так, изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд может производиться на основании договора между уполномоченным органом и собственником земельного участка. В случае несогласия собственника с изъятием или его условиями уполномоченный орган вправе обратиться в двухмесячный срок в суд. С иском о возмездном изъятии земельного участка с момента получения отказа. До принятия судом решения об изъятии земельного участка собственник данного участка вправе осуществлять принадлежащие ему права на земельный участок и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование земельного участка в соответствии с его целевым назначением. Собственник земельного участка несет риск отнесения на него затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением или реконструкцией зданий и сооружений в указанный период.

При определении выкупной цены земельного участка в него включаются рыночная стоимость права собственности на земельный участок и находящихся на нем зданий и сооружений, а также убытки, причиненные собственнику в связи с прекращением права собственности на земельный участок, включая убытки, связанные с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами. При изъятии земельного участка для государственных и общественных нужд с согласия собственника ему может быть предоставлен другой земельный участок с зачетом стоимости права собственности на него в выкупную цену;

3. Неиспользование земельного участка или неиспользование части земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет (ст. 69 ЗК КР);

4. Неиспользование земельного участка в течение установленного срока, предоставленного для несельскохозяйственного производства, в соответствии с градостроительным законодательством (ст. 69 ЗК КР);

5. Невнесение земельного налога в течение сроков, установленных налоговым законодательством.

Земельный кодекс КР в ст. 8 устанавливает платность землепользования в КР для всех юридических и физических лиц, кроме государственных и муниципальных землепользователей. Плата за землю устанавливается в виде земельного налога, налога на

недвижимость или арендной платы за пользование землей. Базовые ставки земельного налога и порядок его уплаты принимаются ежегодно по представлению Правительства КР ЖК КР отдельным законом. Размер земельного налога устанавливается в зависимости от качества (плодородия) почв, месторасположения земельного участка и доступности инженерных коммуникаций.

6. Невнесения страховых взносов в установленные сроки, которые в свою очередь установлены Законом КР «О государственном социальном страховании».

Законодательство КР при прекращении права собственности на земельный участок требует обязательной его государственной регистрации в местных органах землеустройства и регистрации прав на недвижимое имущество.

Кроме того, статья 5 того же закона устанавливает конкретный срок, в течение которого земельный участок или доля должны быть отчуждены собственником. Один год со дня возникновения права собственности на земельный участок либо в течение года, когда собственник - иностранный гражданин узнал или обязан был узнать об обстоятельствах, которые повлекли возникновение у него права собственности на земельный участок сельхозназначения. В случае если в течение установленного срока собственник не произведет отчуждение земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. Учреждение юстиции, осуществляющее государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязано в письменной форме известить об этом орган государственной власти субъекта КР, который в течение месяца обязан обратиться в суд с заявлением о понуждении такого собственника к продаже земельного участка или земельной доли на торгах. В случае отсутствия лица, изъявившего желание приобрести земельный участок или земельную долю, они должны быть приобретены субъектом госоргана либо органом местного самоуправления по начальной цене предмета торгов.

Ограничения изъятия установлены для земель отдельных категорий. Так, возможность изъятия для государственных и муниципальных нужд участков земель сельскохозяйственного назначения зависит от качества этих земель и от целей их дальнейшего использования. Не могут быть изъяты для иных целей вообще особо продуктивные сельскохозяйственные угодья, включенные законодательством субъекта КР в специальный перечень. Лишь в исключительных случаях, перечисленных в пункте 3 статьи 79 ЗК КР, допускается изъятие сельскохозяйственных угодий с кадастровой стоимостью, превышающей средне районный уровень. К таким случаям, кроме выполнения международных обязательств КР, отнесены обеспечение обороны и безопасности государства,

разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных). Содержание объектов культурного наследия КР, строительство и содержание объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, автомобильных работ, магистральных трубопроводов, линий электропередач, связи и других подобных сооружений при отсутствии других вариантов возможного их размещения. В остальных случаях возможно изъятие только земель, непригодных для сельскохозяйственного производства, либо сельскохозяйственных угодий худшего качества по кадастровой оценке.

В соответствии с пунктом 3 статьи 83 ЗК КР участки из земель поселений могут быть изъяты (выкуплены) для государственных или муниципальных нужд под застройку, только если она соответствует генеральным планам городов и иных поселений, правилам землепользования и застройки. Вообще не допускается изъятие земель особо охраняемых природных территорий для нужд, противоречащих их целевому назначению.

Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Более подробно процедура выкупа, порядок определения выкупной цены регламентированы статьями 279 - 282 ГК КР.

Прекращение права у собственника на земельный участок (ст.63 ЗК КР) при возникновении обстоятельств, чрезвычайного характера в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства с возмещением собственнику причиненных убытков и выдачей ему документа означает реквизиция (ст. 286 ГК КР) земельного участка. В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость земельного участка или по желанию предоставляется равноценный земельный участок.

Конфискация (ст.287 ГК КР) является единственным случаем безвозмездного изъятия земельного участка, так как применяется она как крайняя мера в качестве санкции за общественно опасные деяния (преступления), причем лишь тяжкие и особо тяжкие, совершенные из корыстных побуждений или иного правонарушения. За административное правонарушение конфискация применяется в отношении предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения в качестве дополнительного наказания.

Изъятие у собственника земельного участка при ненадлежащем его использовании. ЗК КР в статье 65 содержит основания изъятия земельных участков в подобных случаях у землевладельцев и землепользователей. Основания же прекращения права собственности на земельный участок, который не ис-

пользуется в соответствии с его назначением либо используется с нарушением законодательства, прописаны в статье 233-19 ГК КР и ст. 66 ЗК КР. Так, земельный участок может быть изъят у собственника не в любом случае не использования его по назначению, а лишь в случае, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. Кроме того, земельный участок может быть изъят у собственника, если его использование осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель, либо значительному ухудшению экологической обстановки. Таким образом, изъятие земельного участка как крайняя мера земельно-правовой ответственности применяется лишь в случаях грубого нарушения земельного законодательства.

К сожалению, ни в земельном, ни в гражданском законодательстве четко не прописан порядок изъятия земельных участков у собственников при ненадлежащем их использовании. Статья 286 ГК КР при определении органа государственной власти или местного самоуправления, уполномоченного принимать решения об изъятии земельных участков в случае ненадлежащего их использования, а также порядка обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях к земельному законодательству. Статья 54 ЗК КР устанавливает такой порядок лишь для землевладельцев и землепользователей. В итоге остается неурегулированным вопрос о том, должно ли быть изъятие земельного участка при ненадлежащем его использовании возмездным или безвозмездным.

Авторы комментариев к земельному законодательству чаще склоняются к безвозмездности изъятия. Думается, что такая трактовка не вполне соответствует основам гражданского законодательства. В ГК КР имеется подобная норма о прекращении права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение (ст. 250), которая однозначно предусматривает по решению суда продажу с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов по исполнению судебного решения. Аналогичная норма установлена в статье 285 ГК КР при выкупе бесхозяйственно содержимых ценностей собственнику возмещается их собственность в размере, установленном соглашением, а в случае спора - судом. При продаже с публичных торгов собственнику передается выру-

ченная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение торгов.

Как следует из приведенных примеров, законодательство предусматривает возмещение собственнику стоимости изымаемого у него имущества даже в случаях ненадлежащего его использования. Санкция в данном случае заключается в лишении собственника самой возможности использовать земельный участок в натуре, но не в изъятии у него стоимости имущества (земельного участка).

Использование по аналогии норм статей 283 и 233-17, 233-18 ГК КР и ст. 68 ЗК КР применительно к земельным участкам многие исследователи считают проблематичным ввиду публично-правового (а не гражданско-правового) характера правонарушений, связанных с применением мер ответственности за нарушения земельного законодательства. Одной же статьи 233-19 ГК КР явно недостаточно. Данная статья содержит лишь норму о том, что исполнить решение об изъятии у него земельного участка такой участок подлежит продаже с торгов. При несогласии собственника с этим решением вопрос может быть решен в судебном порядке.

Отчуждение земельного участка в принудительном порядке предусмотрено также в пункте 4 статьи 271 ГК КР в случае выплаты участнику долевой собственности остальными собственниками компенсации вместо выдела его доли в натуре. Такая ситуация может иметь место, когда небольшой земельный участок переходит по наследству к нескольким наследникам, доли которых оказываются меньше минимального размера, установленного для конкретного целевого использования земельного участка, и поэтому не могут быть выделены в натуре.

Собственник может быть лишен решением суда своего права на земельный участок в случае признания права собственности недвижимости на приобретение в собственность земельного участка, на котором расположена эта недвижимость согласно пункту 2 статьи 233-9 ГК КР. При этом, как правило, стоимость недвижимости значительно превышает стоимость земельного участка, на котором она расположена.

Кроме того, прекращение прав собственности на землю может произойти в результате приватизации и национализации.

Таким образом, проблемы, связанные с прекращением права собственности на земельные участки, нуждаются в более четкой регламентации и устранении «пробелов» законодательства, чтобы обеспечить защиту прав собственника правовыми средствами не только декларативно, но и реально.

Литература:

1. Рысмендеев Б. Дж. Земельное право КР. Б. 2006. С. 56.
2. Боголюбов С. А. и др. Земельное право. М. 2003. С. 228.
3. Ерофеев Б. В. Земельное право России. М. 2001. С. 207, 230.
4. Земельный кодекс КР. Б. от 02.06.1999. № 45.
5. Гражданский кодекс КР. Ч. 1. Б.; от 08.05.1996. № 16.

Рецензент: д.ю.н., профессор Шаршенглиев А.