

Узюров М.О.

ТУРАК ЖАЙЛАРДЫ КУРУУ КОНТЕКСТИНДЕ ЖЕР ТИЛКЕЛЕРИНЕ КУРУУ ИШТЕРИН ЖҮРГҮЗҮҮНҮН УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

Узюров М.О.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАСТРОЙКИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА В КОНТЕКСТЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

М.О. Uzurov

LEGAL BASIS OF LAND DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF HOUSING

УДК: 347.235+332.82

Бул макалада курулушту алып баруу укугу институтунун иштешинин предметине карата жарандык мыйзамдарга кыскача анализ берилет. Муну менен бирге тематика цивилистикалык илим менен эле чектелбейт, буга байланыштуу жер тилкелерине турак жай куру маселеси жер тилкелеринин жана шаар куру мыйзамдарынын позициясына да каралат. Өзгөчө көңүл турак жай куру маселесине арналган.

Ачкычсөздөр: буюмукугу, курулуш

В данной статье дается краткий анализ гражданского законодательства на предмет функционирования института права застройки, где рассматривается и его история. Вместе с этим, тематика не ограничивается исключительно цивилистической наукой, в связи с чем, застройка земельного участка рассматривается с позиций земельного и градостроительного законодательства. Особое внимание уделено вопросам жилищного строительства.

Ключевые слова: вещное право, строительство

This article provides a brief analysis of the civil law for the functioning of the institute building rights, which examines and its history. At the same time, the subject matter is not limited solely tsivilisticheskoy science, and therefore, land development is considered from the standpoint of land and urban planning legislation. Particular attention is paid to issues of housing.

Keywords: superficies, superficiessolocredit

Осуществление застройки земельного участка представляет собой сложный объект правового регулирования. Обусловлено это действием множества нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности. Застройка земельного участка непосредственно проистекает из права застройки, которое образует институт гражданского права. В то же время, данная тематика является предметом земельного права, а существование градостроительного законодательства, является особенностью правового регулирования процесса застройки земельного участка.

З.Н. Нугаева отмечает, что институт права застройки был известен римскому праву как «superficies». Основной причиной возникновения этого института явилось отсутствие юридических возможностей городским жителям приобрести земельный участок для постройки жилища. Под «superficies» римское право понимало вещное, полное, наследственное и отчуждаемое право пользования и извлечения плодов на постройку, принад-

лежащее навсегда или на условное продолжительное время тому, кто возвел строение на чужом участке с согласия собственника.¹ Как отмечает Е.А. Манько, институт «superficies» трансформировался из долгосрочной аренды и представлял собой право взять в пользование земельный участок у государства или муниципалитета с целью возведения на нем жилища за счет собственных средств. Нормы «superficies» могли применяться также в отношении уже застроенных земельных участков. Пользование было платным и вносилось ежегодно («solagium»), однако, по своей природе «solagium» было ближе к земельному налогу, нежели к арендной плате. Впоследствии правом передавать земельный участок в пользование под застройку («superficies») получили и частные лица, придав тем самым таким отношениям частноправовые черты.²

В римском праве земля и строения на ней рассматривались как главная вещь и принадлежность, что означало единство юридической судьбы. Так называемый принцип «superficiessolocredit» - все, что находится на земле, следует ее судьбе. Это означало, что собственник земли приобретал в собственность и строение, возведенное суперфициарием. Соответственно, режим «superficies» распространялся на землю и на строение. Однако, одностороннее прекращение «superficies» было признано лишь за суперфициарием. Он также обладал специальными средствами защиты от притязаний третьих лиц и собственника земельного участка (интердикт о суперфиции и специальный вещный иск против собственника).³

З.Н.Нугаева отмечает, что в законодательстве РФ право застройки как самостоятельное ограниченное вещное право не существует. Оно (то есть, право) составляет правомочие других вещных прав: право постоянного бессрочного пользования земельным участком и право пожизненного наследуемого владения.⁴ Между тем, в литературе отмечается

¹ З.Н. Нугаева. Право застройки в редакции проекта изменений к ГК. Журнал «Социально-политические науки». №3, 2012. Стр. 114-116.

² Е.А. Манько. Правовое регулирование суперфиция. История и современность. Журнал «Пробелы в российском законодательстве». №2, 2008. Стр. 151-155.

³ Там же.

⁴ Там же.

необходимость расширения существующего перечня ограниченных вещных прав, и включить в него право застройки в качестве самостоятельного вещного права. Предлагается, что право застройки будет заключать в себе право владения и пользования чужим земельным участком в целях возведения на нем здания или сооружения и его последующей эксплуатации. Единственным источником права застройки будет договор между собственником земельного участка и застройщиком, который подлежит государственной регистрации согласно правилам о сделках с недвижимостью.

До введения в действие закона КР «О внесении изменений и дополнений в ГК» от 21 июля 1999 года, институт права застройки функционировал аналогично положениям законодательства РФ. В результате нововведения, такие вещные права как право пожизненного наследуемого владения и право бессрочного пользования земельным участком были «удалены». Следует отметить, что в ст. 228 ГК КР «вещные права лиц, не являющиеся собственниками», указывается право бессрочного пользования земельным участком с отсылкой на ст. 236 ГК, которая утратила силу с принятием закона от 21 июля 1999 года. С одной стороны, получается, что такое вещное право существует. С другой стороны, не раскрыто его содержание. Здесь имеет место техническая ошибка, но предсказать ее последствия весьма затруднительно.

В настоящее время, отношения между лицом, осуществляющего застройку на земельном участке, принадлежащего другому лицу на праве собственности, регулируется в соответствии со ст. ст. 233-4, 233-5 ГК КР. Так, согласно ст. 233-4 ГК КР, собственник земельного участка вправе разрешить строительство на своем участке другим лицам. При этом, собственник земельного участка приобретает право собственности на здание, сооружение и иное недвижимое имущество, возведенное или созданное им для себя на принадлежащем ему участке, если иное не предусмотрено законом или договором.

Нельзя сказать, что в ст. 233-4 ГК КР предусматривается и право застройки, так как предоставляемое застройщику право не является вещным. Осуществление строительства здания или сооружения возможно только с разрешения собственника, что по справедливому замечанию Е.А. Манько, составляет содержание права собственности, закрепленное в ст. 222 ГК КР – право распоряжения вещью. Вместе с этим, юридическая возможность возникновения права собственности на возведенное строение не за собственником земельного участка, не согласуется с принципом «*superficies solo credit*».⁵ Однако, данный принцип закреплен в ст. 44 Земельного Кодекса КР, в соответствии с которым установлено, что здание и сооружение неотделимы от права на земельный участок.

Аналогичный вывод можно сделать и по ст.

233-5 ГК КР, согласно которой, «земельные участки и находящиеся на них недвижимое имущество могут предоставляться их собственниками другим лицам в постоянное или срочное пользование, в том числе в аренду». Здесь также прослеживается подход самостоятельности двух объектов гражданских прав: земельного участка и строения на нем. К тому же, арендные отношения составляют содержание обязательственного права. Слова «в постоянное или срочное пользование» в большей степени можно отнести к праву хозяйственного ведения или оперативного управления, содержание которых раскрывается в ст. 231, 232 ГК КР.

Таким образом, в гражданском законодательстве КР нет института права застройки. Исходя из этого, возникает вопрос, является ли это пробелом законодательства? Ответ на этот вопрос заключен в истории появления института. Как отмечают исследователи, причиной его появления стало отсутствие юридических возможностей гражданина приобрести в собственность земельный участок для удовлетворения потребности в жилище. Рассматривая систему вещного права, Ю.К. Толстой пишет следующее: «В Гражданском Кодексе РСФСР 1922 года, был особый раздел, который так и назывался: «вещное право». В нем к числу вещных прав были отнесены право собственности, право застройки и залог. В дальнейшем, однако, в связи с признанием за гражданами права собственности на жилой дом сошло на нет и было отменено право застройки».⁶ Действующее гражданское законодательство позволяет реализовать право застройки в рамках обязательственных правоотношений – посредством заключения договора. Конечно, в этом случае, застройщик будет лишен вещно-правовых способов защиты. Много будет зависеть от условий заключенного договора.

В соответствии со ст. 233-4 ГК КР, застройка земельного участка должна осуществляться с соблюдением градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка.

Согласно Е.С. Болтановой, застройка земельного участка предполагает возведение на нем объектов капитального строительства. Она пишет: «застроенный земельный участок характеризуется размещением на (под) его поверхности (тью) объектов рукотворного, искусственного происхождения, рассчитанных на длительное использование в данном конкретном месте, изначально не предназначенных для перемещения и отвечающих признакам недвижимого имущества».⁷

В Земельном Кодексе КР термин строительство охватывается категорией «градостроительная дея-

⁶ Ю.К. Толстой. Гражданское право. Том 1. Учебник. М. 2001. Стр. 332.

⁷ Е.С. Болтанова. Застройка земель и правомерность ее осуществления. Статья. Научный журнал «Социально-политические науки». 2013. №4. Москва. Стр. 73.

⁵ Там же.

тельность». Не раскрывается данное понятие и в законе КР «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике» от 21 декабря 1991 года. Между тем, в Градостроительном Кодексе РФ под строительством понимается создание зданий, строений, сооружений (ст. 1 Кодекса).⁸ Тем самым, в законодательстве КР нет четких критериев, на основании которых можно сделать вывод, что результатом строительства всегда является создание недвижимого объекта.

Осуществление строительства представляет собой сложный и длительный процесс, к которому предъявляются множество требований. К примеру, в соответствии со ст. 21 закона КР «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года, к объектам градостроительства предъявляются следующие требования: 1) архитектурно-художественные; 2) функционально-планировочные; 3) инженерно-технические; 4) эксплуатационные; 5) экологические.

Процесс застройки земельного участка начинается с момента получения разрешения на строительство. В соответствии со ст. 36 закона КР о градостроительстве, на стадии строительства застройщик обязан разместить на земельном участке либо возводимом объекте информацию для третьих лиц. Размещенная информация должна содержать вид строительного намерения, графическое изображение объекта строительства, параметры объекта строительства, адрес объекта, данные о застройщике, схема земельного участка с указанием зоны застройки, наличие разрешения на строительство и дата его выдачи. В то же время, в соответствии с п. 6 ст. 77 ЗК КР, застройщик вправе до момента начала строительства использовать земельный участок под организацию (платной) стоянки для транспортных средств. Однако, предоставление земельного участка из земель населенного пункта специально для этих целей (организации платной стоянки) запрещается. Строительство объектов недвижимости осуществляется на основании и в соответствии с архитектурно-планировочными заданиями и условиями, эскизного проекта и мн. др. документов архитектурного характера. Строительство состоит из нескольких этапов, каждый из которых находится под надзором уполномоченных лиц и органов. Завершенные объекты вводятся в эксплуатацию соответствующим актом специально созданной для этих целей комиссией. Исключением является ввод в эксплуатацию индивидуальных жилых домов. Так, согласно ст. 21 закона КР об индивидуальном жилищном строительстве, ввод в эксплуатацию индивидуального жилого дома может быть осуществлен собственником самостоятельно. Последствием такого действия является полная ответственность собственника за безопасность строения.

По замечанию Т.В. Хорунжая, «земли жилой застройки населенных пунктов по своему составу

являются одной из самых сложных категорий земель. Целевое использование составных частей земель и зонирование территорий поселений являются основой для существования специального правового режима. Основным критерием для классификации земель поселений всегда являлось целевое (разрешенное) использование земельных участков, находящихся внутри черты поселения».⁹

В соответствии со ст. 77 ЗК КР, использование земель населенных пунктов обусловлено положениями градостроительной документации и правил застройки и землепользования. В Генеральных планах населенных пунктов содержатся основные направления использования земель в целях промышленного, жилищного и иного строительства, благоустройства и размещения мест отдыха населения, что достигается посредством соответствующего зонирования (ст. 79 ЗК КР). Правила застройки и землепользования разрабатываются на основе утвержденной градостроительной документации. В то же время, не все земли населенного пункта подлежат застройке. Вопреки общим принципам, правом на определение земель, не подлежащих застройке, принадлежит не органам местного самоуправления, а Правительству КР. Следуя принципу эффективного использования земель (ст. 4 ЗК КР), временно не используемые земли населенного пункта могут быть предоставлены для сооружения объектов облегченного типа (палаток, киосков, рекламных сооружений, стоянок и пр. объекты некапитального строительства).

В отчете Национального института стратегических исследований (НИСИ) на предмет развития жилищного строительства, указывается, среди прочих проблем, ограниченность земель под эти цели. Экспертами НИСИ предлагается принять ряд нормативных правовых актов: Градостроительного Кодекса, законов «О долевом строительстве», «О жилищно-строительных сбережениях населения», «Об арендном жилье». На их взгляд, необходимо расширить полномочия Фонда развития жилищного строительства, учрежденного в связи с введением новой редакции Жилищного Кодекса КР.

В соответствии со ст. 62 Жилищного Кодекса КР от 9 июля 2013 года, Фонд развития жилищного строительства учреждается в целях стимулирования строительства жилья под режимом государственной собственности. Фонд призван накапливать денежные средства, которые направляются на строительство жилья. Источником поступления денежных средств являются: 1) арендная плата за пользование жильем государственного жилищного фонда; 2) приватизация государственного жилищного фонда; 3) средства, передаваемых физическими и юридическими лицами; 4) заемные и грантовые средства международных финансовых институтов и других организаций; 5) выпуск специализированных ценных бумаг.

Согласно п. 4 ст. 62 ЖК КР, Правительство обязано принимать ежегодный план жилищного

⁸ <http://www.consultant.ru>.

строительства, в котором устанавливает размер собственных обязательных отчислений в силу того, что оно является учредителем Фонда. Однако, информации о принятии такого Плана в информационном пространстве нет. Между тем, 24 ноября 2014 года между Правительствами КР и РФ было подписано соглашение об учреждении совместного

Фонда развития с уставным капиталом в 500 млн. долларов США. Россия также взяло на себя обязательство привлечь в Фонд льготный заем в сумме, равной уставному капиталу. Осуществление жилищного строительства составляет предмет деятельности Фонда развития.¹⁰

⁹ Т.В. Хорунжая. Сущностная характеристика понятия «земля жилой застройки населенных пунктов». Статья. Вестник Воронежского института МВД России, 2008, №3.

¹⁰ <http://www.tazabek.kg/news:382559/>

Рецензент: к.ю.н. Рысмендеев Б.Дж.