

Айтмаматова У.А.

**ЧЕТ ЭЛДИК ЖАКТАРДЫН ЫССЫК-КӨЛДӨ РЕКРЕАЦИЯ ОБЪЕКТИЛЕРИНЕ
БОЛГОН УКУКТАРЫН ЖАРАТУУДАГЫ КЭЭ БИР АСПЕКТТЕРИ**

Айтмаматова У.А.

**О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПРИОБРЕТЕНИЯ ИНОСТРАННЫМИ ЛИЦАМИ
ПРАВ НА ОБЪЕКТЫ РЕКРЕАЦИИ НА ИССЫК-КУЛЕ**

U.A. Aitmatova

**SOME ASPECTS OF THE ACQUISITION BY FOREIGN PERSONS
OF RIGHTS TO OBJECTS OF RECREATION IN ISSYK-KUL**

УДК: 347.9 (575.2) (04)

Макалада чет мамлекеттик жактар тарабынан Ыссык-Көлдөгү рекреация объектилерге элүүлүк кылуунун кээ бир аспекти анализденет. Белгилүү маселенин актуалдуулугу Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын калыптандыруунун жана укуктук жөнгө салуунун таалдыгын жана бир калыпта болбогондугу актуалдуу маселе болуп саналат. Чет элдик жактардын аныктамасына бирдиктүү түшүнүктүн жоктугунун көйгөйлөрү боюнча Кыргыз Республикасынын мыйзамдуулугунун маселелери каралган. Рекреация объектилерин жаратуу инвестициялоонун бир формасы катары каралат.

Негизги сөздөр: бир калыптагы өнүгүү, рекреация зоналары, укуктук жөнгө салуу, өткөрүп берүү механизми, буюмдук чектөөлөр, чет элдик инвестициялар.

В статье анализируются некоторые аспекты приобретения иностранными лицами прав на объекты рекреации на Иссык-Куле. Актуальность данной проблемы вызвана сложностью и неоднозначностью существующего правового регулирования и необходимостью совершенствования законодательства Кыргызской Республики. Рассматривается также проблемы законодательства Кыргызской Республики об отсутствие единого подхода в определении иностранного лица. Приобретение объекта рекреации рассматривается как одна из форм инвестирования.

Ключевые слова: устойчивое развитие, зоны рекреации, правовое регулирование, механизм передачи, вещные ограничения, иностранные инвестиции.

The article analyzes some aspects of the acquisition foreign person's rights to recreation facilities Issyk-Kul. The urgency of this problem is caused by the complexity and ambiguity of the existing legal regulation and the need to improve the Kyrgyz legislation. We consider the problem of the legislation of the Kyrgyz Republic about the lack of a unified approach to the definition of a foreign entity. The acquisition of recreation object is regarded as a form of investment.

Key words: sustainable development, recreation areas, legal regulation, the transmission mechanism in rem restrictions, foreign investment.

Озеро Иссык-Куль – привлекательный объект для инвесторов из многих стран. В связи с этим в отечественной юридической практике особенно остро стоит вопрос о приобретении иностранными лицами объектов рекреации в прибрежной зоне озера Иссык-Куль. Актуальность данной проблемы вызвана сложностью и неоднозначностью существующего правового регулирования и необходимостью совершенствования кыргызстанского законодательства.

Как, известно, в 2004 г. был принят Закон Кыргызской Республики «Об устойчивом развитии эколого-экономической системы «Иссык-Куль» (Закон об УР). Очевидно, исходя из названия данного нормативно-правового акта, законодатель следует распространенной концепции устойчивого развития (sustainable development). Заметим, что «устойчивое развитие» в Законе об УР определено как развитие общества, которое удовлетворяет потребности ныне живущего поколения людей и не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности в природной среде. Идентичное определение впервые было использовано в 1987 году в докладе «Наше общее будущее» Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР).

Так, понятие «устойчивое развитие» и ранее применялось в кыргызстанском законодательстве в вопросах государственного регулирования горных районов, промышленности, туристической индустрии, человеческого развития, образования и др. Однако, кроме экологической составляющей устойчивого развития, в Законе об УР учитывается его экономический и социальный элемент, а именно вопрос о собственности, имеющий серьезную правовую подоплеку. Закон же решает этот вопрос следующим образом: согласно ст. 1, 7 и 20 Закона об УР иностранным лицам предоставление и передача в собственность объектов рекреации (т.е. объектов отдыха, оздоровления и туризма, расположенных в акватории озера Иссык-Куль, прибрежной зоне, селитебной зоне предгорий, среднегорья и высокогорья) не допускаются.

Важнейшим недостатком Закона об УР является то, что он не предусматривает четкого определения объектов рекреации, называя таковыми в части 11 ст. 1 «объекты отдыха, оздоровления и туризма». Понимать ли под данным определением любое движимое или недвижимое имущество, используемое при отдыхе, оздоровлении и туризме и расположенное в охраняемой Иссык-Кульской зоне? Ведь практически таким имуществом может быть все что угодно - от крупных оздоровительных комплексов до спортивного и купального инвентаря. Вышеуказанный запрет в отношении прав на объекты рекреации может приводить к коллизиям правоприменительной практики, либо, наоборот, вызвать полное игнорирование данного законодательного положения.

Закон об УР запрещает любое капитальное строительство на расстоянии менее 100 метров от

озера Иссык-Куль, а также строительство и эксплуатацию объектов, кроме объектов рекреации, ближе 500 метров от озера Иссык-Куль (данные требования по размещению также предусмотрены Правилами застройки, благоустройства, технической эксплуатации и содержания объектов курортно-рекреационной территории Иссык-Кульской области, утвержденными Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 2007 года № 445) [1]. В этой связи возникает правовой казус с размещением в прибрежной зоне жилых домов, в том числе коттеджей. Можно ли считать коттедж объектом рекреации, если согласно ст. 6 ныне действующего Жилищного кодекса от 20 мая 1983 года жилые дома и жилые помещения предназначаются для постоянного проживания граждан, а, следовательно, не для отдыха, оздоровления и туризма? Исходя из требований Жилищного кодекса, безусловно, нет. Однако если коттедж размещен ближе 500 метров от озера Иссык-Куль, то для застройщиков и владельцев коттеджей становится весьма важным признание их объектами рекреации. В этом случае будет резонным апеллировать к тому, что данные коттеджи предназначены как для постоянного проживания граждан, так и для отдыха, оздоровления и туризма.

Если под определение объекта рекреации попадают жилые помещения, включая коттеджи, расположенные в указанной зоне, тогда следует констатировать совершенную невозможность приобретения иностранными лицами в собственность квартир, домов, коттеджей и другого жилья на Иссык-Куле. Законодательство Кыргызской Республики разрешает приобретение иностранными гражданами объектов жилищного фонда при условии получения разрешения специальной комиссии, деятельность которой регулируется Положением о комиссии по отчуждению жилых домов и квартир жилищного фонда иностранным юридическим и физическим лицам на территории Кыргызской Республики, утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 февраля 1999 года №82 [2]. Однако в случае с объектами рекреации данная процедура не будет применяться.

Между тем, Закон об УР прямо не предусматривает, что объектами рекреации могут быть также и земельные участки. Тем не менее, исходя из неоднозначности толкования норм Закона об УР, а также учитывая требования ст. 5 Земельного кодекса Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года №45 [3], регламентирующей права иностранных лиц, следует считать невозможным передачу или предоставление иностранным лицам в собственность земельных участков, подпадающих под определение объектов рекреации.

Одной из самых значимых проблем всего законодательства Кыргызской Республики является отсутствие единого подхода в определении иностранного лица. Так, если в гражданском законодательстве принят подход, основанный на коллизионных нормах, определяющих личный закон физического либо юридического лица, то для прочих отношений данное определение найти трудно. На наш взгляд, если определение иностранного физического лица

особых проблем не вызывает, то совершенно другая ситуация с иностранными юридическими лицами. В этой связи интересен вопрос о правах лиц, обладающих помимо гражданства Кыргызской Республики гражданством иного государства. Такое лицо согласно ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 года № 70 [4] считается гражданином Кыргызской Республики, за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом и вступившими в установленном законом порядке в силу межгосударственными соглашениями. ***Приобретение гражданином Кыргызской Республики иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики.***

Попробуем выяснить, что же в смысле Закона об УР необходимо считать иностранным юридическим лицом. К сожалению, Закон об УР такого определения не содержит. Однако для данного случая можно вывести два возможных подхода к определению.

Полагаем, что было бы логично обратиться к определению, которое содержится в п. 11 ст. 1 Земельного кодекса КР [3]: под иностранным юридическим лицом понимается юридическое лицо, которое обладает одним из нижеперечисленных признаков:

- 1) создано и зарегистрировано в соответствии с законодательством иностранного государства;
- 2) принадлежит полностью одному или более иностранным физическим или юридическим лицам;
- 3) контролируется или управляется одним или более иностранными физическими или юридическими лицами посредством письменного контракта, права реализовать большинство голосующих акций, права назначать большинство членов исполнительного или наблюдательного органа;
- 4) зарегистрировано в Кыргызской Республике и имеет не менее двадцати процентов уставного капитала, принадлежащих иностранным гражданам, лицам без гражданства или юридическим лицам, упомянутым в настоящем пункте;
- 5) создано на основе межгосударственного договора или соглашения.

Как известно, предметом регулирования Земельного кодекса, как это определено в его преамбуле, являются земельные отношения в Кыргызской Республике, основания возникновения, порядок осуществления и прекращения прав на землю и их регистрация. Таким образом, можно сделать вывод, что применение Земельного кодекса КР, направленного на регулирование специфического предмета - земельных отношений, в случае с регулированием прав на объекты рекреации для определения иностранного лица является весьма сомнительным.

Возможен подход, при котором приобретение объекта рекреации, рассматривается как одна из форм инвестирования. В этом случае к данным отношениям должны применяться положения Закона Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года № 66 [6]. В целях толкования, в данном случае будет необходимо признать тождественность между понятиями «иностранное лицо» и «иностраннный инвестор», как

они определены в п. 3 ст. 1 Закона об инвестициях. Данный закон содержит следующее определение иностранного инвестора – юридического лица:

1) созданное и зарегистрированное в соответствии с законодательством иностранного государства; или

2) созданное с иностранным участием, то есть учрежденное в соответствии с законодательством Кыргызской Республики:

а) полностью принадлежащее одному или более иностранным физическим, юридическим лицам; или

б) контролируемое и управляемое одним или более иностранными физическими, юридическими лицами посредством письменного контракта, права реализовать большинство акций, права назначать большинство членов исполнительного или наблюдательного органа; или

в) не менее чем одна треть процентов акций или голосов акционеров которого находится в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих за границей, или юридических лиц, упомянутых в данной статье;

3) юридическое лицо, созданное на основе международного договора Кыргызской Республики;

4) иностранная организация, не являющаяся юридическим лицом;

5) международная организация.

Следовательно, определение иностранного юридического лица, предусмотренное в Законе об инвестициях, тесно перекликается с положениями Земельного кодекса КР. Причем указанное определение, несмотря на указанную выше терминологическую разницу, также имеет возможность быть примененным при необходимости толкования формулировок Закона об УР. Отметим также, что Закон об УР, устанавливая запрет на приобретение иностранными лицами в собственность объектов рекреации, использует термины «предоставление» и «передача», свойственные земельному законодательству Кыргызской Республики.

В соответствии с Земельным кодексом КР [3] предоставление прав на земельный участок – предоставление уполномоченным органом в собственность или в пользование физическим и юридическим лицам земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности; передача права на земельный участок – отчуждение собственником или землепользователем права на земельный участок или передача его во временное пользование другому лицу путем совершения гражданско-правовых сделок.

Следовательно, предусматривая запрет приобретения (предоставления и передачи), Закон об УР не запрещает обладание на праве собственности объектами рекреации иностранными лицами. Последняя ситуация возможна, например, в случае если все доли (либо акции) в «местном» юридическом лице, обладающем объектом рекреации на праве собственности, приобретет иностранное лицо.

Так, если у иностранного лица возникают намерения по приобретению объекта рекреации на озере Иссык-Куль, то оно может получить данный объект только *на праве срочного пользования*. Это следует

из ст. 20 Закона об УР, которая устанавливает, что объекты рекреации могут предоставляться иностранному лицу на правах срочного пользования Правительством Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики сроком не более чем на 49 лет. Попытаемся кратко изложить эту законодательно разрешенную процедуру (Закон об УР не содержит описания процедуры приобретения прав пользования на объекты рекреации иностранными лицами. Приводимое описание основано на общих нормативных правовых актах и, следовательно, предусматривает наиболее вероятную последовательность действий).

В соответствии с Регламентом Правительства, утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 января 2006 года № 1 [6], для получения права пользования объектом рекреации иностранному лицу (либо текущему «местному» собственнику или пользователю объекта рекреации) необходимо обратиться в Правительство КР с просьбой о предоставлении объекта рекреации и принятии соответствующего постановления правительства.

Закон об УР не регламентирует вопрос о том, необходимо ли будет получать разрешение Правительства и Парламента на продажу права пользования на созданный объект рекреации, либо такое разрешение возможно получить заранее на создаваемый в будущем объект рекреации. Наряду с письмом в адрес Правительства текущему собственнику (либо пользователю) необходимо предоставить документы, подтверждающие его права на объект рекреации. Правительство, рассмотрев представленные документы, поручит соответствующему государственному органу (Госрегистр Кыргызской Республики) подготовить проект Постановления о предоставлении иностранному лицу во временное пользование объекта рекреации с последующим внесением проекта Постановления на утверждение Правительства. Период согласования проекта Постановления в каждом государственном органе не должен превышать 10 рабочих дней со дня его поступления. Однако на практике согласование может занять гораздо более длительный срок.

В случае если проект постановления был согласован с замечаниями, уполномоченный орган устраняет замечания, с которыми он согласен, готовит окончательный вариант проекта постановления и направляет его на повторное согласование. По замечаниям, с которыми уполномоченный орган не согласен, составляется матрица разногласий между ним и органом, который согласовывает проект постановления. Матрица разногласий, подписанная руководителем уполномоченного Органа, направляется согласующему органу вместе с окончательным вариантом проекта постановления, и матрица с замечаниями должна быть подписана. О проекте постановления, внесенном с разногласиями, а также о предложениях о дальнейшей работе с ними должен быть проинформирован Премьер-министр, вице-премьер-министры. Соответствующие управления и отделы аппарата Премьер-министра, ответственные за подготовку к подписанию проекта Постановления Правительства, с целью поиска приемлемого реше-

ния, вправе обеспечить обсуждение проекта Постановления с руководителями согласующих управлений, отделов аппарата Премьер-министра при участии должностного лица, внесшего проект постановления.

Таким образом, неурегулированные разногласия по проекту Постановления рассматриваются Премьер-министром, вице-премьер-министрами с участием членов Правительства, руководителей иных органов исполнительной власти, имеющих разногласия. В исключительных случаях, при не достижении консенсуса по проекту Постановления у большинства членов Правительства, данный проект вносится на заседание Правительства. Окончательное решение по урегулированию разногласий принимается на заседании Правительства. В случае утверждения на заседании правительства проекта постановления он вносится на рассмотрение спикеру Парламента, который направляет проект Постановления в соответствующий комитет или комиссию Парламента.

После положительного решения соответствующим комитетом или комиссией вопрос выносится на рассмотрение заседания Парламента, по результатам чего выносится соответствующее Постановление Парламента. Постановление Парламента будет являться документом, на основании которого иностранное лицо получит объект рекреации в пользование или сможет заключить договор аренды объекта рекреации с «местным» собственником (пользователем).

Можно полагать, что рассмотренный выше режим объектов рекреации направлен на защиту национальных интересов Кыргызской Республики, в то же время надо признать, что он является жестким ограничением для поступления иностранных инвестиций в экономику Кыргызстана. В результате формальный законодательный статус объектов рекреации связан с запретами и практически сложными в осуществлении процедурами. Это обстоятельство снижает привлекательность курортов Иссык-Куля и влечет высокую степень оспоримости многих операций с объектами рекреации.

Запрет приобретения в собственность и сложная процедура получения иностранными лицами в пользование объектов рекреации, без сомнения, являются

традицией континентального права, имеющего целью защиту прав собственности. Кроме того, указанные запреты и ограничения являются изъятием из национального режима, предоставляемого иностранным лицам, что допустимо согласно Закону об инвестициях. Выходом из данной ситуации должна стать замена консервативных вещных ограничений, предусмотренных кыргызстанским законодательством, дополнительными обязательствами иностранных лиц. Такими обязательствами, по мнению юриста юридической фирмы «Kalikova & Associates» (г. Бишкек) М. Мадькова, могут быть дополнительные, но не чрезмерные платежи в местный бюджет, повышенный размер арендной платы, обязательства по охране окружающей среды и др. [Электронный ресурс: [7 ///G:/144628-problemy-priobretenija-inostrannymi.html](http://G:/144628-problemy-priobretenija-inostrannymi.html)].

При условии надлежащего контроля за выполнением таких обязательств и развитием альтернативных способов разрешения возможных споров экономика Кыргызстана будет получать только выгоды.

Литература:

1. Правила застройки, благоустройства, технической эксплуатации и содержания объектов курортно-рекреационной территории Иссык-Кульской области, утверждены Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 2007 года № 445.
2. Положение о комиссии по отчуждению жилых домов и квартир жилищного фонда иностранным юридическим и физическим лицам на территории Кыргызской Республики, утверждены Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 февраля 1999 года № 82.
3. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45.
4. Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 года № 70.
5. Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года № 66.
6. Регламент Правительства, утвержден Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 января 2006 года № 1.
7. Комментарий юриста юридической фирмы «Kalikova & Associates» (г. Бишкек) М. Мадькова. [Электронный ресурс: [///G:/144628-problemy-priobretenija-inostrannymi.html](http://G:/144628-problemy-priobretenija-inostrannymi.html)].

Рецензент: д.ю.н., доцент Сабырова К.Ж.