

УДК 349.4:332.8

ПОНЯТИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Аннотация: Статья посвящена различным аспектам процесса предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства. Отмечается межотраслевой характер данного процесса, что влияет на весь процесс - от начала формирования земельного участка и завершая его застройкой. Уделяется внимание конкретным способам предоставления земельного участка для ведения индивидуального жилищного строительства.

Аннотация: Макала жеке турак жайды курууга жер тилекелерин беруунун ар кандай аспектилерине арналган. Бул процесс курулуштун баиталышынан аягына чейин таасирин тийгизет. Жеке турак жайды куруу учун жер тилекелерин беруунун ачык ыкмаларына көңүл бурулган.

Annotation: The article is devoted to various aspects of the process of providing the land for individual housing construction. There is the interdisciplinary nature of the process that affects the entire process - from the beginning of the formation of the land and making his buildings. Attention is given to specific ways of providing land for the conduct of individual housing construction

Ключевые слова: Предоставление земельного участка, прямая продажа прав на земельный участок, торги.

Негизги сөздөр: Жер тилекелерин беруу, жер тилекелерин туз сатууга укук.

Keywords: Granting the land plot, direct sale of the rights for the land plot, auction.

Необходимость четкой регламентации процедур предоставления земельных участков для определенных целей обусловлено спецификой объекта - земли, как вещи ограниченной в пространстве. Исходя из объективных свойств земли географического и физического характера, правовое регулирование ее обращения базируется на принципах рациональности и эффективности использования. Введение категории правового режима земель должным образом способствует реализации обозначенных выше принципов. Нельзя сказать, что земли населенных пунктов, предназначенных для целей индивидуального жилищного строительства (далее ИЖС) обладают приоритетом в юридическом смысле над другими категориями земель Кыргызской Республики. Территориальное планирование и градостроительное зонирование должно быть сбалансированным в интересах самих граждан, так как нерешенность инфраструктурных вопросов влияет на все сферы жизнедеятельности. Между тем, иное понимание возникает при исследовании тематики о землях сельскохозяйственного назначения, как основы обеспечения продовольственной безопасности республики. В то же время, ИЖС исторически является наиболее удобным средством решения жилищных вопросов, так как позволяет гражданам с разным уровнем доходов приобрести собственное жилье. При такой постановке вопроса, рассмотрению правовых механизмов предоставления земельных участков для ведения ИЖС должно быть уделено особое внимание.

В строго юридическом смысле понятие предоставления земельного участка для ИЖС раскрывается через определение порядка и способов передачи: на безвозмездной либо возмездной основе, на торгах либо путем прямой передачи в собственность (ст. 25, ст. 33 Земельного Кодекса КР). В более широком смысле понятие предоставления земельного участка для ИЖС включает формирование конкретного земельного участка, предоставление его в собственность гражданина и осуществление самой застройки.

Первый аспект предлагаемого определения - формирование земельного участка, хотя прямо не выделено отечественным законодателем в нормах ЗК КР в отличие от

законодателя РФ (ст. 30 ЗК РФ),^[1] является необходимым и объективным условием. Такой подход отечественного законодателя можно отчасти объяснить пониманием земельного участка для ИЖС как индивидуально-определенной вещи: площадь земли в замкнутых границах, имеющая конкретное целевое назначение (ст. 1, ст. 77 ЗК КР). Как и в России, в Кыргызской Республике работы по формированию земельного участка ведутся специально уполномоченными органами (органы строительства и архитектуры ст. 77 ЗК КР).

Весьма интересным является тот факт, что в ЗК КР понятия «предоставление» земельного участка и «передача» земельного участка разнятся. Так, исходя из анализа ст. 25-35 ЗК КР можно сделать вывод, что в первом случае речь идет о первичном способе образования права собственности, во втором случае речь идет о вторичном земельном рынке, под которым понимается совершение сделок в отношении земельного участка, предоставленный уполномоченным органом (ст. 1 ЗМ КР). Между тем, согласно толковому словарю русского языка С.И. Ожегова, «предоставление» и «передача» - это слова синонимы, и означают «отдать в распоряжение».^[2] В соответствии со ст. 35 ЗК КР, собственник земельного участка вправе определять юридическую судьбу вещи по своему усмотрению, вплоть до разделения его на части, с одной оговоркой - при соблюдении условий предоставления земельного участка. Тем самым, объем прав в отношении земельного участка для ИЖС имеет свои границы, и отмечается в литературе межотраслевым контекстом правового регулирования ИЖС. Так, А.П. Анисимов отмечает, что правовое регулирование ИЖС не ограничивается нормами одной отраслевой принадлежности, а вмещает в себя нормы гражданского, земельного и градостроительного законодательства.^[3] К примеру, в законе КР «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике» от 21 декабря 1991 года №689-ХП, содержится привязка минимальной жилой площади к нормам санитарно-технической безопасности, а отвод земельного участка и непосредственно само строительство индивидуального жилого дома привязано к нормам градостроительства (ст. 4, ст. 5 закона). Таким образом, можно сделать вывод, что слова «предоставление» и «передача» земельного участка хоть и имеют единое этимологическое происхождение, все же имеют различия правового характера.

Рассмотрение процесса застройки в контексте определения понятия предоставления земельного участка для ИЖС обусловлено юридическими связями - от основания возникновения права собственности до момента государственной регистрации вновь созданной недвижимой вещи и ее юридическая природа. В частности, юридическим фактом, на основании которого земельный участок предоставляется гражданину для ИЖС, является постановление органа местного самоуправления об отводе земельного участка (ст. 5 закона об ИЖС), государственный акт о праве частной собственности (ст. 31 ЗК КР), который выдается территориальными органами государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики (ст. 25 ГК КР). В постановлении и в государственном акте обязательно указывается целевое назначение земельного участка. Освоение земельного участка, то есть, возведение на нем индивидуального жилого дома, является показателем рационального и эффективного использования земли как ограниченного ресурса. Рассмотрение понятия предоставления земельного участка в динамике в отношении земель других категорий содержится в ст. 66 ЗК КР, в соответствии с которой, допускается изъятие земли в случае ее неиспользования в течение установленного законом срока (для земель сельхоз назначения этот срок составляет три года). Во-вторых, застройка земельного участка производится в соответствии с условиями предоставления, иными словами, запрещается возводить строения нежилого фонда под угрозой признания ее самовольной постройкой по основаниям ст. 254-1 ГК КР.

Таким образом, предоставление земельного участка под ИЖС представляет собой комплекс мер организационного и правового характера, начинающийся с момента формирования земельного участка и завершающийся его застройкой, осуществляемое в целях реализации конституционных гарантий граждан в жилье. Следует отметить, что в литературе в контексте жилищного строительства не редко применяется определение «комплексное освоение земельного участка», содержание которого составляет категории

предоставления земельного участка и его освоение. Так, Е.А. Галиновская отмечает, что «комплексное освоение земельного участка» в целях жилищного строительства, представляет собой совокупность отношений, регулируемых особым образом от начала предоставления земельных участков и до завершения всех действий по его освоению. Данный процесс состоит из этапов: подготовка документации по планировке территории; выполнение работ по обустройству территории (инфраструктура); осуществление жилищного строительства.[4]

В соответствии с земельным законодательством, земельный участок предоставляется на возмездной либо безвозмездной основе. В последнем случае, земельный участок предоставляется исключительно для ИЖС в собственность гражданина (ст. 32, ст. 33 ЗК КР). Более подробно данный вопрос был рассмотрен автором в статье «Право граждан на индивидуальное жилищное строительство». Вместе с этим, платность приобретения земельного участка является ключевым фактором при выборе способа его предоставления. В земельном законодательстве возмездное приобретение земельного участка допускается двумя способами: путем проведения торгов и методом прямой продажи (ст. 29 ЗК КР). Следует отметить, что указанные выше способы предоставления земельных участков применяются в зависимости от объема прав: право собственности приобретаются исключительно на открытых торгах, прямая продажа применяется только в отношении арендных прав и то в исключительных случаях.[5]

В соответствии с Типовым положением №571, организация открытых торгов осуществляется специально созданной для этих целей комиссией в структуре определенного муниципалитета. Согласно ст. 408 Гражданского Кодекса КР, торги - это способ заключения гражданско-правовой сделки, направленной на возникновение прав в отношении определенной вещи, в данном случае, земельного участка. Торги являются открытыми, когда правом на его участие обладают все лица без исключения, но при условии соблюдения равных определенных требований (внесение гарантийного взноса и т.п.). Торги проводятся в форме аукциона или конкурса. В первом случае, выигравшим признается лицо, предложившее наибольшую цену за выставленный лот. Во втором случае, победа присуждается участнику, предложившему лучшие условия социально-экономического характера. Торги признаются состоявшимися, если в них приняло участие два или более лица (в законодательстве о банкротстве торги могут быть признаны как состоявшиеся даже при участии одного лица). Между тем, согласно п. 11 Типового положения, прямая продажа арендных прав на земельный участок срочного характера возможно в случае: 1) Если истек договор аренды земельного участка, но на нем за время правомерного пользования были воздвигнуты здания и сооружения, в том числе незавершенные объекты. В таком случае договор заключается с собственником этих строений; 2) Земельный участок дважды выставлялся на торги в соответствии с установленными процедурами, но так и не был передан в аренду; 3) Земельный участок прилегает к зданию (сооружению) и облегчит (улучшит) функционирование данного строения. Как было отмечено выше, в соответствии с главой 5 Типового положения, проведению торгов по предоставлению прав на земельные участки предшествует работа по формированию земельного участка в соответствии с Генеральным планом, планом детальной застройки и т.п. На данном этапе определяется целевое назначение земельного участка в зависимости от проведенного зонирования населенного пункта. В работе по формированию земельного участка принимают участие службы коммунального хозяйства, территориальные органы архитектуры и строительства, государственной регистрационной службы и т.д. Каждая служба обязана составить заключение по конкретному земельному участку в зависимости от круга вопросов, входящих в ее юрисдикцию. По каждому земельному участку формируется информационный пакет. В общем, процессуальная сторона организации и проведения торгов регламентирована достаточно ясно. Более интересным представляется вопрос о допустимости предоставления земельного участка для ИЖС на торгах.

Следует заметить, что прямых запретительных норм в земельном законодательстве нет, за исключением положения, в соответствии с которым запрещается возводить капитальные строения на земельном участке, срок аренды которого составляет не более

пяти лет [5; п. 12]. Между тем, уполномоченная комиссия муниципалитета вправе определить срок аренды выставляемого на торги земельного участка до 50 лет. Больше того, п. 11 Типового положения позволяет сделать вывод, что на арендованном земельном участке возможно возведение жилого дома. В то же время, факт платности приобретения права собственности и открытость торгов, позволяет сделать вывод о правомерности предоставления земельного участка для ИЖС посредством открытых торгов. Однако, необходимо учитывать, что определение целевого назначения земельного участка происходит на основании Градостроительных документов (Генплана, плана детальной застройки и т.д.). Тем самым, если в распоряжении муниципалитета имеются земли, предназначенные для ИЖС, то они должны быть предоставлены гражданам главным образом в порядке ст. 32 ЗК КР - право безвозмездного получения земельного участка, так как в данном случае возникает сложный юридический состав (конституционное право на жилище и гарантии реализации). С другой стороны, отказ от практики предоставления земельных участков для ИЖС способствует росту теневых денежных потоков, образуемых на вторичном рынке земли, и лишает значительных поступлений в местные бюджеты.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. <http://www.consultant.ru>.
2. С.И. Ожегов, Толковый словарь русского языка. - М.: ООО «Издательство «Мир и образование», 2010 стр. 411, 471.
3. А.П. Анисимов. Земельные участки для ИЖС: проблемы и парадоксы современного законодательства. Журнал «Имущественные отношения в РФ». №3, 2009 г. Стр. 53-61.
4. Е.А. Галиновская. Использование земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства. Журнал «Имущественные отношения в РФ». №1, 2012 г. Стр. 44-49.
5. Типовое Положение «О порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности», утвержденное Постановлением Правительства КР от 23 сентября 2011 года №571. www.toktom.kg