

УДК 347.214.23 (575.2)

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

С.Г. Колесниченко, А.Б. Назаралиева

Рассматриваются основания изъятия земельных участков в Кыргызской Республике, а именно: в случае использования земельного участка в нарушение его целевого назначения, а также в случае изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и общественных нужд. Проанализированы некоторые сложности, возникающие при применении норм законодательной базы об изъятии.

Ключевые слова: прекращение права собственности; земельные участки; изъятие земельных участков; нарушение целевого назначения земельного участка; изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд; целевое назначение земельного участка.

SOME ISSUES OF LAND SEIZURES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

S.G. Kolesnichenko, A.B. Nazaralieva

The article is devoted to the grounds of seizure of land plots in the Kyrgyz Republic, namely: in case of using a land plot in violation of its intended purpose, as well as in case of withdrawal (redemption) of a land plot for state and public needs. The paper analyzes some of the difficulties that arise when applying the provisions of the legislative framework on seizure.

Keywords: termination of the right of ownership; land plots; seizure of land plots; violation of the designated purpose of the land plot; seizure (redemption) of the land plot for state and public needs; purpose of the land

Принудительное прекращение права собственности на земельные участки есть результат воздействия исключительно обязывающих юридических фактов на правоотношения собственности на земельные участки, который характеризуется переходом права собственности на данный объект гражданских прав от одного субъекта к другому помимо и против воли собственника.

Одним из оснований прекращения прав на земельные участки действующее законодательство признает изъятие земельных участков. Указанный вопрос регулируется ст. 12 Конституции Кыргызской Республики, ст. 233-17–233-19 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, ст. 65–71 Земельного кодекса Кыргызской Республики, а также ст. 155 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики и нормами Налогового кодекса Кыргызской Республики.

Согласно ст. 65 Земельного кодекса КР (ЗК КР) изъятие земельного участка является исключительной мерой прекращения права на земельный участок и применяется только судом после письменного предупреждения собственника земельно-

го участка или землепользователя об устранении имеющегося нарушения, привлечения физического или юридического лица к административной ответственности, за исключением случаев, предусмотренных Земельным кодексом.

Перечень оснований изъятия указан в ст. 66 ЗК КР и является исчерпывающим:

- 1) использование земельного участка в нарушение его целевого назначения;
- 2) изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд в соответствии с настоящей главой;
- 3) неиспользование земельного участка или неиспользование части земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет;
- 4) неиспользование земельного участка, предоставленного для несельскохозяйственного производства, в течение 5 лет;
- 5) невнесение земельного налога в течение сроков, установленных налоговым законодательством;
- 6) невнесение страховых взносов в течение сроков, установленных законом Кыргызской

Республики “О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию”;

7) прекращение (аннулирование) государственным органом по недропользованию прав пользования недрами в случаях, предусмотренных законом Кыргызской Республики “О недрах”.

Остановимся подробнее на первых двух основных изъятия, так как на практике именно они зачастую вызывают много вопросов.

Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд согласно ст. 68 ЗК КР может производиться на основании договора между уполномоченным органом и собственником земельного участка или землепользователем. В случае несогласия собственника или землепользователя уполномоченный орган имеет право в двухмесячный срок обратиться в соответствующие судебные органы с иском о возмездном изъятии (выкупе) земельного участка с момента получения отказа.

Исходя из изложенного выше, представляется, что в ст. 233-17 и 233-18 Гражданского кодекса КР (ГК КР) изъятие для общественных нужд и выкуп – неравнозначные понятия и не один и тот же процесс, так как они представлены в разных статьях. При этом Земельный кодекс смешивает в ст. 68 эти два понятия и указывает на их синонимичность.

По мнению Н.П. Кабытова, изъятие земельного участка путем выкупа относится к правомерным действиям: юридическим актам, а именно сделкам. При этом, несмотря на то что выкупу зачастую предшествует принятие административных актов в виде решения или протокола об изъятии определенного земельного участка, данные юридические акты существуют наряду с юридическим фактом выкупа земельного участка, и их не следует смешивать. Выкуп земельного участка – это действия продавца (собственника или землепользователя) и покупателя (уполномоченного государственного органа), направленные на отчуждение прежним собственником участка, приобретение его новым собственником, а также на уплату выкупной цены [1]. Схожее с этим мнение высказывает Е.А. Гринь [2].

Представляется, что указанные понятия не идентичны и разделение в статьях Гражданского кодекса КР является более точным, так как выкуп в случае достижения между государственным органом и собственником (землепользователем) согласия обо всех аспектах продажи становится сделкой.

Анализ формулировки ст. 68 ЗК КР позволяет говорить о том, что данная норма устанавливает общие начала изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд для лиц,

владеющих земельным участком на различных правовых основаниях: собственность, аренда, постоянное (бессрочное) пользование, и т.д. Отсюда и употребление двух терминов “выкуп” и “изъятие”, где первый применим исключительно к собственникам, поскольку у них изъятие участка для государственных и общественных нужд допускается только путем выкупа (ст. 279 ГК КР), во всех остальных случаях речь идет об изъятии земельного участка.

Также в действующем законодательстве нет четкого определения понятия “государственных и общественных нужд”. Лишь в примечании к ст. 233-18 ГК КР отмечается, что “общественные нужды – это нужды для размещения объектов природно-заповедного фонда, строительства городских парков, площадок отдыха, объектов обороны и национальной безопасности, транспортной и энергетической инфраструктуры (дорог, газо- и водопроводов, линий электропередачи, аэропортов и т.п.)”.

В зарубежном законодательстве этот критерий формулируется с некоторыми отличиями в конкретных государствах. В Германии указанное выше понятие сформулировано как “общественное благо”, в Соединенных Штатах Америки – как “общественно-полезные цели”, в Швеции – “важные общественные интересы”, в Испании – “общественная целесообразность” или “социальные интересы”, в Турции – “общественные интересы”. То есть в основе изъятия лежит в первую очередь общественный, а не государственный интерес [3].

Цивилистами высказывались различные мнения о содержании понятий “государственных нужд” и “общественных нужд”.

По мнению Т.В. Дамбиевой, ставить знак равенства между “государственными и муниципальными нуждами” и “общественными нуждами” нельзя. В правовом государстве возможно совпадение содержания и смысла этих понятий, но нельзя исключать возможность злоупотребления правом со стороны государства, так как интересы общества на практике могут идти вразрез с интересами аппарата государственной власти.

Н.А. Сыродоев, в свою очередь, поддерживая использование термина “общественные нужды” отмечает, что понятие “государственные и муниципальные нужды” не всегда совпадает с действительными потребностями общества. В качестве обоснования своей позиции он указывает на то, что разработка месторождений полезных ископаемых, строительство дорожных развязок и тому подобные мероприятия довольно часто осуществляются не государственными, а частными коммерческими организациями, в связи с чем вряд ли данные

случаи правомерно подпадают под понятие “государственные нужды” [4].

Необходимо отметить, что в ст. 20 ЗК КР к компетенции Правительства Кыргызской Республики относится в числе прочего определение порядка изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд. При этом термин “муниципальные нужды” более нигде в Земельном кодексе КР не упоминается и не раскрывается.

Представляется, что понятие “государственные и общественные нужды” должно быть раскрыто путем прямого перечисления в законе исчерпывающих случаев-оснований, только при наличии которых становится возможным изъятие земельного участка, а также необходима унификация и приведение к единому термину положений нормативно-правовых актов, в том числе и ст. 20 ЗК КР. Изъятие у собственника земельного участка для государственных и общественных нужд в каждом отдельном случае должно быть обосновано дальнейшим общественным его использованием при одновременном решении вопроса о невозможности удовлетворения публичных нужд иным путем, информационной доступности целей планируемого изъятия и справедливого возмещения всех убытков собственнику изымаемого земельного участка.

С указанным выше вопросом также тесно взаимосвязана следующая проблема – отсутствие необходимой правовой базы определения механизма изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд. В течение какого срока должен быть извещен собственник или землепользователь земельного участка, какой минимальный срок должен быть установлен для принятия решения собственником о добровольном согласии на выкуп или обмен земельного участка – эти и другие вопросы пока действующим законодательством не разрешены.

На практике могут также встречаться сложности, заключающиеся в том, что земельный участок, подлежащий изъятию, находится в общей совместной или общей долевой собственности у нескольких лиц. Как в таких случаях будет строиться механизм изъятия или выкупа, в настоящее время остается не совсем ясным.

Рассмотрим другое основание изъятия – использование земельного участка в нарушение его целевого назначения.

Согласно ст. 67 ЗК КР земельный участок может быть изъят в случае его использования с нарушением целевого назначения только на основании решения судебного органа. Уполномоченный

орган вправе обратиться в суд с иском об изъятии земельного участка после применения меры административного взыскания и письменного предупреждения собственника земельного участка или землепользователя об устранении нарушения в срок не менее трех месяцев.

Важнейшим признаком земельного участка является его целевое назначение. Целевое назначение земель – использование земельных участков в целях, указанных в документах, удостоверяющих права на земельный участок, в договоре или иных правоустанавливающих документах (ст. 1 ЗК КР). Формы указанных документов в установленном порядке утверждаются Правительством Кыргызской Республики (ст. 31 ЗК КР).

Согласно ст. 12 ЗК КР установление целевого использования земель производится специально уполномоченным государственным органом при предоставлении земельного участка в собственность или в пользование. Изменение целевого назначения земель производится тем же органом с внесением соответствующих изменений в документы, удостоверяющие права на земельный участок. Использование земельного участка не по целевому назначению не допускается. Разумно предположить, что органом, устанавливающим целевое назначение, является орган, предоставляющий земельный участок в пользование или собственность. При этом следует отметить, что не только государственные органы вправе предоставлять земельные участки в пользование и собственность, но и органы местного самоуправления.

На практике, для того чтобы определить нецелевое использование земельного участка, следует для начала четко определить целевое назначение используемого участка. Согласно ст. 1 ЗК КР целевое назначение земель – использование земельных участков в целях, указанных в документах, удостоверяющих права на земельный участок, в договоре или иных правоустанавливающих документах. Таким образом, законодатель определяет, что целевое назначение указывается в правоудостоверяющих документах на земельный участок. При этом возникает вопрос, можно ли под нецелевым использованием участка понимать также осуществление на нем какой-либо деятельности, не выходящей за пределы установленного целевого назначения. Существующая судебная практика не дает однозначного ответа на данный пробел.

Представляется, что достаточно сложно выявить нарушителей, использующих земельный участок не по целевому назначению. К примеру, в следующих случаях: когда земельный участок из состава сельскохозяйственных угодий используется

не полностью (используется для сельскохозяйственного производства только часть участка), когда создается лишь видимость ведения сельскохозяйственного производства и т.д. В юридической литературе высказывается мнение: для того чтобы земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения мог быть признан используемым по целевому назначению, достаточно скосить траву или совершить любой иной поступок, который бы свидетельствовал о сельскохозяйственном использовании [5; 6].

Возникают также вопросы по доказательственной базе при обращении в судебные органы по использованию не по целевому назначению. Учитывая сказанное выше, представляется, что на практике является затруднительным обоснованно доказать факт нецелевого использования земельного участка. В любом случае обнаруженное нарушение должно быть зафиксировано посредством актов, фотографий, видеосъемки и др.

Таким образом, можно резюмировать, что для дальнейшего развития института изъятия земельных участков необходимо совершенствование организационно-правового механизма реализации этого права, а также внесение в законодательную базу точных и понятных дефиниций.

Литература

1. *Кабытов Н.П.* Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Кабытов. Самара, 2004. 214 с.
2. *Гринь Е.А.* Некоторые вопросы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд / Е.А. Гринь // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2011. № 7.
3. *Саъдуллаев Д.С.* Изъятие земельных участков для государственных и общественных нужд: компаративный анализ / Д.С. Саъдуллаев // Актуальные вопросы юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2015. С. 104–108.
4. *Сыродоев Н.А.* Возникновение прав на землю / Н.А. Сыродоев // Государство и право. 2004. № 10. С. 65–72.
5. *Иващук И.С.* Проблемы совершенствования правового регулирования использования сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственного назначения / И.С. Иващук. М.: Юрист, 2011. С. 12–21.
6. *Шишков Ю.М.* Нецелевое использование земельного участка. В каких случаях ответственность не возникает / Ю.М. Шишков, С.В. Шиманская // Арбитражная практика. 2013. № 4. С. 17–23.