Проблемы изъятия земельных участков у собственника путем выкупа

Нерсисян Айкануш Жораевна
Студентка ФГБОУ ВО СахГУ,
Россия, г. Южно-Сахалинск
E-mail: aykanush.nersisyan@mail.ru

Изъятие земельных участков представляет собой совокупность последовательно выполняемых и взаимосвязанных между собой действий исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц, выполняемых в установленном законом порядке и направленных на прекращение земельных правоотношений [5, с. 51]. Множество пробелов в процедуре изъятия приводит к потере времени и средств для обеих сторон отношений. Это можно отнести ко всем этапам принятия и реализации такого решения.

Начальный этап процедуры изъятия земельных участков — это принятие органом государственной или муниципальной власти решения о выборе места размещения будущего объекта капитального строительства. В таком случае изъятию путем выкупа подлежат все земельные участки и близлежащие объекты недвижимости, попавшие в границы выбора земельного участка.

Согласно ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации для выкупа земельного участка с целью строительства или реконструкции объектов федерального или регионального значения необходимо, чтобы объекты строительства были: а) предусмотрены документами территориального планирования; б) утверждены проектами планировки территории.

В соответствии с п. 2 ст. 56.3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее по тексту-ЗК РФ) к иным основаниям для изъятия можно отнести:

1. принятие решения о создании или увеличении площади особо охраняемой территории;
2. выполнение международных обязательств;
3. разработка недр;
4. признание жилого помещения аварийным.

При изъятии должны быть соблюдены следующие условия:

1. решение об изъятии земельного участка для строительства или реконструкции объектов может быть принято не позднее, чем в течение трех лет после утверждения документации;
2. решение об изъятии должно быть принято компетентными органами.

Кроме оснований, указанных в статье 56.3 ЗК РФ, закон предусматривает изъятие земельных участков в связи с неиспользованием его по назначению.

Довольно часто права на подлежащие изъятию объекты недвижимости не зарегистрированы в установленном законом порядке, а их собственники, землепользователи в силу различных причин не регистрируют права и не ставят на государственный кадастровый учет занимаемые земельные участки.

Изъятие земельного участка начинается с выявления лиц, которым он принадлежит. Так, в Российской империи существовало требование составления описи изымаемого имущества еще до его оценки. Она проводилась чиновником полиции при двух свидетелях (преимущественно

соседей) и при владельце или его поверенном. Если владелец не являлся в течение шести месяцев со дня уведомления для составления описи, то опись имущества производилась без него [4, с. 101]. Для наиболее актуальных случаев изъятия законодательство позволяло непосредственно после совершения описи занимать требуемые земельные участки, например, для железных дорог [4, с. 102].

В настоящее время для выявления лиц, которым принадлежит земельный участок, орган, принимающий решение об изъятии, направляет запрос в Росреестр, а если такой запрос не дал результатов — в архивы, органы государственной власти, органы местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также предполагаемым правообладателям изымаемых земельных участков. Помимо этого, поиски собственников изымаемых участков ведутся посредством размещения сообщений на своем официальном сайте и на городских информационных щитах не менее, чем за 60 дней до принятия решения об изъятии (ст. 56.5 ЗК РФ). В случае игнорирования государственным органом своей обязанности сделать запросы о розыске собственников изымаемого участка будет действовать общее правило: владельцы земли, которые не были выявлены до ее изъятия, смогут потребовать только компенсации за участок за счет средств бюджета или за счет средств организации, которой он был передан. Возможность возврата земли при этом исключена (п. 11 ст. 56.5 ЗК РФ).

Если правообладатели изымаемой недвижимости не были выявлены, уполномоченный орган должен обратиться в суд с заявлением о признании права собственности Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования на объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемых земельных участках (п. 10 ст. 56.5 ЗК РФ).

У граждан, чьи участки были оформлены в собственность до 1998 г., могут возникнуть проблемы, поскольку сведения по таким объектам в государственных реестрах не значатся, поэтому выявить правообладателей этих участков будет сложно. Исключение составляют лишь земельные участки, собственники которых сами заявили о них в Росреестр. В случаях, если правообладатели участков не будут найдены, законодательство предоставляет возможность признать право публичной собственности на такую недвижимость в судебном порядке.

Актуальным остается вопрос о том, что значительное количество земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд, являются землями сельскохозяйственного назначения и принадлежат на праве общей совместной или долевой собственности участникам этой собственности. Права владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в общей собственности, регулируются положениями главы 16 Гражданского кодекса РФ. При этом ст. 1 № 101-ФЗ декларирует возможность изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в государственную или муниципальную собственность [1]. Вместе с тем процедура прекращения вещных прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся на праве общей собственности у участников собственности, при таком изъятии российским законодательством не урегулирована. Полагаем, что данную проблему можно разрешить по аналогии с изъятием земельных участков, находящихся в индивидуальной собственности у граждан.

В конце XIX — начале XX века в России для определенных территорий, владельцев в зависимости от их национальностей и сословий (например, церковные земли, земли крестьян) существовали особенности при применении процедуры изъятия [7, с. 16]. В современном российском законодательстве такие возможности используются недостаточно.

Федеральный закон № 310-ФЗ существенно упростил процедуру изъятия, конкретизировав общие положения [2]. Это, например, отказ от регистрации решений об изъятии и утверждение семидневного срока для уведомления правообладателей о принятом решении, а также публичная

публикация таких решений. Для заключения соглашения об изъятии установлен двухмесячный срок, по истечении которого администрация Краснодарского края или орган местного самоуправления «Город-курорт Сочи» вправе обратиться в суд с иском об изъятии объектов недвижимости, при этом решение суда подлежит немедленному исполнению.

Такие нормы, безусловно, упростили решение вопросов обеспечения земельными участками олимпийской программы. Полагаем, что разработка таких норм приемлема для отдельных случаев, но ко всем ситуациям она не может применяться, поскольку это может способствовать ущемлению прав собственников.

Как правило, земельные участки в местах предстоящего изъятия скупаются крупными частными структурами, затем перепродаются им в рамках процедуры изъятия. В этом случае положительным моментом является то, что решение о предоставлении земельного участка под строительство происходит в ускоренном порядке.

При этом зачастую происходит существенное возрастание затрат на выкуп, а в случае конфликта по поводу цены и условий выкупа с государственным или муниципальным органом у крупных частных структур есть больше возможностей профессионально отстоять свои права. Если собственники принципиально не согласны с отчуждением их имущества или с ценой компенсации, то в особых случаях приходится вообще менять место размещения предполагаемого объекта. Это характерно даже для стран, имеющих опыт эффективного отстаивания государством своих прав (Норвегии, Швеции и Финляндии). Там, как правило, в случае изъятия объектов недвижимости у частных лиц их рыночная стоимость оценивается на 10-15 % выше тех цен, которые сложились бы в условиях обычной сделки купли-продажи. К дополнительным факторам, тормозящим решение вопросов изъятия земельных участков, можно отнести также отсутствие опыта решения градостроительных задач.

Оценка выкупной цены изымаемых для государственных или муниципальных нужд земельных участков по сравнению с оценкой обычных земельных участков имеет две принципиальные особенности:

1) выкупная цена таких участков, кроме их рыночной стоимости, включает в себя все убытки и потери, связанные с досрочным прекращением прав на земельный участок и другие объекты недвижимости. В федеральных стандартах оценки не отражено определение такого объекта оценки. Однако перечень возможных убытков достаточно полно изложен, например, относительно выкупной цены при изъятии жилых помещений. Она включает все убытки, которые собственник жилого помещения несет «в связи с изменением места проживания, временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого помещения, переездом, поиском другого помещения, оформлением права собственности на другое жилое помещение, досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду» (п. 7. ст. 32 ЖК РФ).

2) при оценке выкупной цены изымаемых земельных участков и других объектов недвижимости — определение величины рыночной стоимости выкупаемого объекта. Согласно ФЗ РФ от 29 июля 1998 года № 135 «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» рыночная стоимость объекта оценки — это наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства. В то же время в Методических рекомендациях, принятых Министерством имущественных отношений РФ, рыночная стоимость земельных участков определена как максимально возможная цена [3]. Последняя позиция позволяет обосновать претензии на выкупные цены, значительно превышающие тот уровень, который был бы достигнут

в обычных условиях.

Зачастую на практике реальные цены на земельный участок являются скрытыми. В связи с этим в России разработан новый стандарт оценки недвижимости — ФСО 7 [4], устанавливающий последовательность и содержание раздела — анализ рынка. При анализе наиболее эффективного использования варианты альтернативного использования объекта оценки для земельных участков ограничиваются имеющимися на них объектами капитального строительства.

ФСО 7 детализируют также критерии выбора объектов-аналогов, в результате чего в расчетах оценщики используют аналоги, которые сопоставимы с объектом оценки по основным ценообразующим факторам.

В разделе «Согласование результатов оценки» необходимо указывать границы интервала, в котором находится итоговый результат стоимости. Интервал стоимости объекта оценки можно не приводить, если в задании на оценку есть пункт о том, что оценщик определяет стоимость без его указания.

Таким образом, в основу оценки недвижимости положено определение рыночной стоимости. Приведены алгоритмы, методики, рекомендации, которые детализируют положения ранее принятых Федеральных стандартов.

Оценка рыночной стоимости для целей определения выкупной цены при изъятии объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд в большинстве стран регулируется специальными методическими рекомендациями, конкретизирующими все требования к такой работе. Считаем, что разработка таких рекомендаций необходима и в России, поскольку единственное упоминание об оценке рыночной стоимости имущества содержится в ст. ст. 279-282 ГК РФ, посвященных выкупу и изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Отличительным признаком оценки рыночной стоимости в рамках процедуры изъятия от определения рыночной стоимости в обычных условиях является особый подход к формированию самого объекта оценки земельного участка (или его части) с улучшениями. Законодатель не последователен в окончательном закреплении даты определения состояния оцениваемого для данных целей участка. На наш взгляд, для формирования единого подхода, можно выбрать в качестве даты определения состояния земельного участка дату информирования о зарегистрированном решении затрагиваемых лиц.

Все изменения в стоимости в связи с предстоящим изъятием земельного участка при оценке должны остаться без учета. Таким образом обеспечивается конституционное право гарантии частной собственности. Это соответствует интересам собственников, так как после принятия решения о размещении или решения об изъятии объектов для государственных или муниципальных нужд возможны не только рост цен, но и их падение.

Сложным представляется также вопрос о том, как быть с влиянием ожидаемой или ведущейся процедуры изъятия для государственных или муниципальных нужд на рынок недвижимости. Рынок сельскохозяйственных угодий реагирует повышением цены на принятые решения о размещении объектов капитального строительства на соседних участках. Требованием объективного подхода является исключение влияния данного фактора оценщиком при определении рыночной стоимости объекта оценки.

Ввиду отсутствия практики решения конфликтов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд полагаем необходимым обратиться к такой практике в нашей истории. Так, в Российской империи при оценке выкупной цены было необходимо оставить вне рассмотрения те изменения на рынке, которые были вызваны предполагаемым отчуждением.

Поскольку многие предприятия, например, железные дороги, ради которых производилось изъятие, влияют немедленно на повышение цен окружающей недвижимости, то государству пришлось бы вознаграждать собственников имений за то благо, которое они приносят этой местности. В связи с этим Устав Гражданского Судопроизводства 1864 г. в ст. 1119 закреплял, что при оценке не должно быть принимаемо в расчет увеличение ценности имуществ, могущее произойти от самого предприятия. Как меры обеспечения этого служили, например, право немедленного занятия земельного участка под строительство железной дороги после совершения описи изымаемого имущества, а также наделение Сибирской железной дороги правом самостоятельного принятия решения об изъятии независимо от стоимости изымаемого имущества [9, с.112]. Но исходя из того же правила нельзя было в сумму вознаграждения зачесть увеличивающуюся ценность оставшегося за собственником участка, например, если имение, стоившее до экспроприации 40 тысяч рублей, по отчуждении половины сохраняло стоимость в 30 тысяч рублей.

В настоящее время ориентирование на более низкие цены участков, которые оставались бы на рынке без вмешательства государства, не позволяет найти исчерпывающие решения. Логика законодателя в вопросах компенсации за изъятие участков сводится к тому, что выплачиваемой суммы должно быть достаточно для приобретения земельного участка, аналогичного по виду использования и местоположению изымаемому. Именно этот принцип лежит как в основе действующих правовых норм, так и в основе оценки земельных участков. Возможные потери государства при этом можно снизить, если ускорить заключение договоров с собственниками о выкупе принадлежащих им участков, и саму выплату оговоренных в них сумм.

Полагаем, что вопрос об определении выкупной цены при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд является лишь одним из способов сбалансировать интересы общества и граждан. Однако создание такой системы ответственности государства и частных собственников необходимо не только ради развития общества в целом, но и для роста благосостояния его отдельных граждан.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Распоряжение Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 6 марта 2002 года № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2014 № 611 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка недвижимости (ФСО № 7)» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Свод законов Российской империи. Свод законов гражданских. Т. X. Ч. 1. СПб., 1900. Ст. 580-583. С.101-102.
6. Волович Н. В. Проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд // Имущественные отношения в РФ. 2008. № 3. С. 51-66.
7. Волович Н. В. Проблемы оценки застроенных земельных участков промышленных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. № 3. С. 60-65.
8. Галимова Л. Н. Основные черты сословной системы Российской империи // Вестник ЧГУ. 2009. № 1. С. 15-20.

9. Комментарии к статьям 577-605 в кн. «Сводъ законов гражданских с новейшими разъяснениями Сената» / Составил К. Штюрцваге, старший помощник Оберъ-Секретаря Сената. С.-Петербург, 1903. С. 112-115.