

ПРОБЛЕМЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Курилин Д.А.

*Курилин Денис Андреевич - магистрант,
кафедра конституционного и административного права,
Волгоградский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации, г. Волгоград*

Аннотация: автор в данной статье освещает сущность и проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд, анализирует практику изъятия таких участков федеральными и муниципальными органами.

Ключевые слова: земельный участок, изъятие, государственные и муниципальные нужды, землепользователи.

В связи с необходимостью реализации грандиозных федеральных инвестиционных проектов в области транспортной и иной инфраструктуры стало очевидным, что развитие частно-государственного партнерства невозможно без реализации права на изъятие частной собственности на земельные участки для государственных и муниципальных нужд. Особый стимул для развития дискуссии о механизме реализации таких прав придавал выбор Сочи как места проведения Олимпиады в 2014 году. Принятые федеральные законы («О государственной корпорации по строительству объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» N 238-ФЗ от 30 октября 2007 года и «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 в городе Сочи») не только меняют правила обеспечения земельными участками под строительство олимпийских объектов в конкретном городе, но и заставляют по-новому взглянуть на сложившуюся практику обеспечения земельными участками государственных и муниципальных программ.

Сама дискуссия о теоретических основах прекращения прав собственности в пользу общества все в большей степени ориентируется на решение вопросов развития организационно-правового механизма и экономической оценки компенсации изымаемой собственности. При возрастающем интересе к этим практическим вопросам нельзя забывать, что существующий во всех странах с развитой рыночной экономикой институт изъятия прав на земельные участки и другие объекты недвижимости для государственных и муниципальных нужд хотя и признан необходимым элементом всего пучка прав на земельные участки, но в силу ряда причин (сложность с определением компенсаций, длительность процедур и само противоречие с конституционным принципом равенства всех форм собственности) завершает пирамиду подходов государства к обеспечению своих интересов в земельных участках под застройку. В основе такой системы было и остается распоряжение земельными участками, уже находящимися в государственной и муниципальной собственности, и приобретение новых земельных участков на рынке, в том числе через реализацию преимущественного права государства и муниципалитетов в приобретении земельных участков на открытом рынке. Неготовность органов власти и управления использовать более простые формы приводит к необходимости использовать такой сложный и несовершенный механизм, как изъятие.

Практика показывает, что изъятие земельных участков для государственных нужд является наиболее эффективным не во всех, а только в ряде случаев:

1) когда речь идет о приобретении значительного числа земельных участков при большой вероятности того, что хотя бы часть частных землепользователей откажется продать государству свою собственность в желаемые сроки;

2) в условиях, когда государственные инвестиции планируются в период активного роста рынка земли и ожидается, что в планируемом месте размещения объекта государственных инвестиций частные землепользователи будут вести активное капитальное строительство.

Российское законодательство, как и законодательства других стран с рыночными отношениями в сфере землепользования, прямо указывает, что изъятие земельных участков и других объектов недвижимости из частной собственности «для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях», и фактически дает исчерпывающий перечень таких случаев, в основном при необходимости размещения объектов энергетики, автомобильных дорог общего пользования, других объектов транспорта, тепло- и водоснабжения (статья 49 Земельного кодекса Российской Федерации. Далее – ЗК РФ). Таким образом, только наличие потребности в размещении объектов, влияющих на жизнедеятельность в целом муниципальных образований, регионов или всего государства и не связанных напрямую с коммерческими интересами конкретных лиц, является необходимым условием самой возможности применения указанной нормы. Когда граждане теряют свою собственность ради обогащения частных лиц – это всегда будет восприниматься как несправедливость.

Именно это, например, оформило протест в московском Бутово владельцев сносимых индивидуальных домов против решений администрации города передать их земельные участки под многоэтажную коммерческую застройку. Эти владельцы видели в ситуации спор двух частных собственников (продавца и покупателя, прежде всего, по вопросу стоимости недвижимости), но покупатель для экономии средств использовал административное давление [1].

В реальной жизни отделить государственные и частные интересы всегда будет непросто. Для этого сам институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в соответствии с его принципиальными положениями необходимо развивать в двух направлениях:

- во-первых, совершенствовать организационно-правовой механизм реализации этого права;
- во-вторых, выработать понятные и признаваемые всеми сторонами процесса методические рекомендации по оценке изымаемых прав на земельные участки и другие объекты недвижимости с целью их справедливой компенсации со стороны государства и муниципалитетов.

Обе эти проблемы взаимосвязаны. Правоприменительная практика показывает, что при объединении функций публично-правового и частноправового характера возникает конфликт интересов. Задачи государственного управления земельными ресурсами отличны от задач управления государственными землями. Не случайно опыт других стран доказывает, что целесообразно часть функций, в частности, по изъятию земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации делегировать отраслевым федеральным органам исполнительной власти.

В современной России вопросы проведения земельной политики в целом не нашли своего места в структуре органов власти и управления, что подтверждает фактически ежегодное переподчинение профильного ведомства – Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и изменение его полномочий.

При этом, согласно Указу Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», в структуре исполнительных органов власти не определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные принимать решение о выкупе земельных участков для федеральных нужд и выступающие от лица государства при выкупе земли за счет средств федерального бюджета. Согласно Положению о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом (Росимущество), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2004 года № 691, оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений. Однако в настоящее время отсутствует механизм взаимодействия Росимущества с другими органами власти и заинтересованными организациями при принятии и реализации решений об изъятии земельных участков для федеральных нужд, не регламентированы вопросы, связанные с определением состава документов и данных, необходимых для инициирования этой процедуры. Не утвержден порядок подготовки и принятия решений об изъятии (выкупе) земельных участков для государственных или муниципальных нужд, не определен принцип безвозмездности передачи земельных участков из одной публичной собственности в другую. Это становится более очевидным в период смены руководителей федеральных органов, тем более с учетом острого дефицита на профессиональных специалистов в области земельно-имущественных отношений в государственном аппарате. Проблема осложнена тем, что отсутствует сама правовая база определения порядка подготовки и принятия решений об изъятии земельных участков для указанных нужд. Так, согласно статье 279 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), порядок определяется федеральным земельным законодательством. Однако Земельным кодексом Российской Федерации такой общий порядок до сих пор не определен [2].

Безусловно, в настоящее время в России в силу сложившегося изначально предубеждения в том, что коррумпированы все и вся, наделение конкретного должностного лица такими серьезными полномочиями вряд ли возможно, однако передача основных полномочий по изъятию земельных участков от федеральных и муниципальных органов в пользу исполнительных органов субъекта федерации необходима. Такая мера оправдана необходимостью значительных затрат средств и времени на командировки сотрудников из Москвы в регионы, а также недостаточностью их знания конкретных проблем муниципальных образований и регионов и постоянным дефицитом квалифицированных кадров. Полномочия органа по изъятию земельных участков для муниципальных нужд также лучше передать на уровень субъекта федерации.

Учитывая, что в основном потребности в изъятии земельных участков возникают у федеральных и муниципальных органов, передача таких полномочий на уровень субъекта федерации позволяет одновременно разграничить орган, принимающий решение по размещению объектов, определяющих возможность применения процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, от органа, организующего сам процесс изъятия.

Это позволит находить на уровне субъекта федерации комплексные решения различных проблем, постоянно возникающих в связи с принятыми решениями на местном уровне об изъятии земельных участков. Например, довольно распространены случаи необходимости изъятия у частных собственников жилых помещений или домов, рыночная стоимость которых не позволяет на вырученные суммы приобрести в этом населенном пункте какое-либо жилье. Предоставление взамен изымаемого жилья другого с зачетом его стоимости в выкупную цену также чаще всего невозможно для таких граждан. Оценщик может, конечно, дополнительно рассчитать в качестве убытков стоимость проживания собственников и членов их семей в гостинице, однако специфика оценки, именно для целей изъятия, приводит к конфликту с правообладателями других объектов недвижимости, выкупная цена которых, несмотря на очевидную разницу в качестве, оказывается близкой (а в ряде случаев и ниже), чем выкупная цена непригодного для проживания дома.

В настоящее время в рамках федеральных программ регионам выделяются средства на снос аварийного и ветхого жилья, и, соответственно, для этих целей средства могут быть выделены и муниципалитетам. Это является дополнительным аргументом в пользу наделения именно субъекта федерации правами единого органа по организации изъятия [3].

Само изъятие земельных участков как основание прекращения прав на земельный участок представляется большинству отдельным юридическим фактом, а в действительности есть совокупность последовательно выполняемых и взаимосвязанных между собой действий исполнительных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц, выполняемых в установленном законом порядке и направленных на прекращение земельных правоотношений. При этом в реальности наличие пробелов в законодательно утвержденной процедуре в силу ее непоследовательности при изъятии приводит к потерям времени и средств для обеих сторон. Это относится ко всем этапам принятия и реализации такого решения.

Список литературы

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ.
2. «Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 N 51-ФЗ.
3. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 188-ФЗ.