

О НОВЫХ ПОРЯДКАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Н. А. Лунина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 августа 2016 г.

Аннотация: рассматриваются измененные с 1 марта 2015 г. порядки предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также новые условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, вступившие в силу с 1 апреля 2015 г.

Ключевые слова: предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственность, аренда, постоянное (бессрочное) пользование, аукцион, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, соглашение об изъятии недвижимости.

Abstract: the author discusses the changes from 1 March 2015 about the procedure for provision land plots in state or municipal property and new conditions and the procedure for reserve of land plots for state or municipal needs, which came into force on 1 April 2015.

Key words: provision of land plots in the state or municipal property, ownership, lease, permanent (unlimited) using, auction, reserve of land for state or municipal needs, convention about the reserve of real estates.

В Земельном кодексе РФ¹ (далее – ЗК РФ) третью часть составляют нормы права по вопросам предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и вопросам изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Порядки предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд претерпели существенные изменения и дополнения. Новые нормы по предоставлению земельных участков вступили в силу с 1 марта 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Изменения по порядку изъятия земельных участков стали действовать с 1 апреля 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Необходимость совершенствования законодательства по этим вопросам отмечалась в распоряжении

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Там же. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

³ Там же. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 52.

Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы»⁴.

До 1 марта 2015 г. ЗК РФ закреплял пять порядков предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в зависимости от целей:

- для строительства с предварительным согласованием;
- для строительства без предварительного согласования;
- для жилищного строительства;
- для комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- для целей, не связанных со строительством.

В настоящее время в ЗК РФ выделяются два основных порядка предоставления земельных участков независимо от целей их использования:

1) предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу на торгах, проводимых в форме аукциона;

2) предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу без проведения торгов.

Первый порядок предоставления земельных участков является основным. Решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом. Но аукцион может быть проведен как по инициативе уполномоченных органов, так и граждан и юридических лиц. Если инициатором аукциона выступает уполномоченный орган, то земельный участок образуется органом власти. Если инициатор аукциона – гражданин или юридическое лицо, то и участок образуется по их инициативе.

При этом ЗК РФ предусматривает исключение из этого правила, которое выражается в том, что если образование земельного участка осуществляется из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов РФ (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) или в границах населенных пунктов, то подготовка схемы расположения земельного участка заинтересованным лицом не допускается.

Такое исключение предполагает, что в границах населенных пунктов граждан или юридическое лицо не могут быть инициаторами аукционов. Но некоторые авторы считают, что могут, только они должны готовить проект межевания территории за свой счет⁵.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425.

⁵ См.: Железнов Д. С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. 2014. № 11. С. 43–51.

Законодатель установил ограничение по приобретению в собственность земельных участков для строительства. Они могут предоставляться только путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.

Для арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлены ст. 39.8 ЗК РФ два новых правила: они не имеют преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов и не допускается внесение изменений в договор аренды земельного участка, заключенный по результатам аукциона или в случае признания аукциона не состоявшимся с лицами, указанными в п. 13, 14 или 20 ст. 39.12 ЗК РФ, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка.

Второй порядок предоставления земельных участков является льготным и допустим только в исключительных случаях, установленных законом. При предоставлении земельного участка без проведения торгов требуется либо предварительное согласование предоставления земельного участка, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок (ст. 39.15 ЗК РФ), либо готовятся проекты договора купли-продажи, договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком или принимается решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование, если не требуется образования испрашиваемого земельного участка или уточнения его границ в случаях, установленных п. 2 ст. 39.3, п. 2 ст. 39.5, п. 2 ст. 39.6 или п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ.

Особенности предоставления земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам (ст. 39.18 ЗК РФ) заключаются в том, что земельные участки предоставляются в общем порядке – на торгах, проводимых в форме аукциона, но не исключается и предварительное согласование предоставления земельного участка, если по истечении 30 дней со дня опубликования извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей заявления иных граждан, крестьянских (фермерских) хозяйств о намерении участвовать в аукционе не поступили (кроме тех, кто подал заявление о предварительном согласовании).

В порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здание, сооружение, внесены дополнения, допускающие право уполномоченного органа обратиться в суд с иском о понуждении заключить договор аренды земельного участка, на котором расположены такие здания, сооружения, с лицами, которым принадлежат эти здание, сооружение (п. 7 и 8 ст. 39.20 ЗК РФ). Размер долей в праве общей собствен-

сти или размер обязательства по договору аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора в отношении земельного участка должны быть соразмерны долям в праве на здание, сооружение или помещения в них, принадлежащим правообладателям здания, сооружения или помещений в них. Отступление от этого правила возможно с согласия всех правообладателей здания, сооружения или помещений в них либо по решению суда.

Законодательство по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд изменилось как по условиям, так и по порядку. Так условия изъятия земельных участков были существенно уточнены. Теперь изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории. Решение об изъятии земельных участков может быть принято не позднее чем в течение трех лет со дня утверждения проекта планировки территории, предусматривающего размещение таких объектов.

Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях, не предусмотренных утвержденными документами территориального планирования и проектами планировки территории, должно быть обосновано:

- а) решением о создании или расширении особоохраняемой природной территории;
- б) международным договором Российской Федерации;
- в) лицензией на пользование недрами;
- г) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд после 1 апреля 2015 г. значительно изменен и дополнен. Он состоит из следующих стадий:

1. Заявление ходатайства в органы власти об изъятии земельного участка для публичных нужд (вправе сделать заинтересованное лицо, которое прямо поименовано законом) или инициация органами власти процесса изъятия по собственной инициативе.

Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2015 г. № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд»⁶ определены лица, которые могут подать ходатайство. Это субъекты естественных монополий в случае изъятия земельных участков для размещения обеспечивающих деятельность таких организаций линейных объектов, электрических станций, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, линий и сооружений связи, ор-

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 19. Ст. 2841.

ганизации, являющиеся недропользователями на основании выданной федеральным органом исполнительной власти лицензии, в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователей, и др.

2. Выявление лиц, земельные участки которых и расположенные на них объекты недвижимого имущества подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд.

Если в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок зарегистрированы права на земельные участки и объекты недвижимого имущества, подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд, то вопрос решается просто. Если не зарегистрированы, тогда уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления не менее чем за 60 дней до принятия решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд обязан:

а) запросить сведения об имеющихся правах на земельные участки, подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд, в органах власти, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых земельных участков;

б) обеспечить опубликование сообщения о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

в) обеспечить размещение на официальном сайте уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщения о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

г) обеспечить размещение сообщения о планируемом изъятии земельных участков на информационном щите в границах населенного пункта, на территории которого расположены земельные участки, подлежащие изъятию.

В течение 60 дней со дня опубликования сообщения правообладатели земельных участков и объектов недвижимости, подлежащих изъятию, подают заявления в орган, принимающий решение об изъятии, учете их прав на земельные участки и объекты недвижимости с приложением копий документов, подтверждающих эти права.

Если правообладатели недвижимости не выявлены, то закон определяет правовые последствия. В этом случае уполномоченный орган обращается в суд с заявлением о признании права собственности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования на объекты недвижимого имущества, расположенные на земельных участках, подлежащих изъятию для государственных или муниципальных нужд, независимо от того, были ли такие объекты недвижимого имущества поставлены на учет в качестве бесхозной недвижимой вещи. Это необходимо для ускорения процедуры изъятия.

Правообладатели изымаемой недвижимости, права которых не были выявлены, имеют право требовать возмещения от лица, которому предоставлены такие земельные участки (за исключением лиц, которым земельные участки предоставлены на праве безвозмездного пользования), либо при отсутствии указанного лица вправе требовать возмещения за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ, казны муниципального образования. Возврат земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества прежним правообладателям не осуществляется.

3. Принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В течение 10 дней со дня принятия решения об изъятии уполномоченный орган, принявший такое решение:

а) осуществляет размещение решения об изъятии на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

б) обеспечивает опубликование решения об изъятии;

в) направляет копию решения об изъятии правообладателям изымаемой недвижимости письмом с уведомлением о вручении;

г) направляет копию решения об изъятии в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

д) направляет организации, подавшей ходатайство об изъятии, на основании которого осуществляется изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, копию решения об изъятии. Решение об изъятии действует в течение трех лет со дня его принятия. Для реализации решения об изъятии земельных участков осуществляется подготовка соглашения об изъятии недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд.

4. Подготовка соглашения об изъятии земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд и оценка рыночной стоимости недвижимости.

При определении размера возмещения в него включаются рыночная стоимость земельных участков и иных объектов недвижимости, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки и объекты недвижимости, подлежащих прекращению, убытки, причиненные таким изъятием, и упущенная выгода.

В настоящее время в ЗК РФ определены объекты, которые не включаются в размер возмещения (п. 8 ст. 56.8). Например, объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов, произведенные вопреки его разрешенному использованию; объекты недвижимого имущества, для строительства которых не требуется выдачи разрешения на строительство и строительство которых начато после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии и др.

В целях определения размера возмещения рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из разрешенного использования земельного участка на день, предшествующий дню принятия решения об изъятии земельного участка.

В случае если до указанного дня разрешенное использование земельного участка изменено для строительства и реконструкции, для которых осуществляется изъятие, рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из разрешенного использования, установленного до указанного изменения.

В земельное законодательство включены дополнительные гарантии равноценного и предварительного возмещения за изъятое недвижимое имущество:

а) устанавливается порядок определения рыночного эквивалента прав на земельный участок (п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ).

Например, в случае прекращения права постоянного (бессрочно) пользования земельным участком, предоставленного юридическому лицу, рыночная стоимость этого права определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка на установленный законом максимальный срок, а в случае отсутствия установленного законом максимального срока – на 49 лет;

б) допускается возмещение путем передачи земельного участка, объекта недвижимости (п. 3 ст. 56.9 ЗК РФ);

в) в соглашении об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд срок передачи земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, подлежащих изъятию, может быть установлен в пределах шести месяцев со дня прекращения прав прежнего правообладателя изымаемой недвижимости.

5. Заключение соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

Соглашение об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд заключается в письменной форме и является двусторонним (между правообладателем изымаемой недвижимости и уполномоченным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления), а в случае изъятия по ходатайству организации – трехсторонним (между правообладателем и органом государственной власти или органом местного самоуправления, а также этой организацией).

6. Принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд в судебном порядке (в случае если соглашение об изъятии не будет заключено между органом власти и собственником).

Иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в суд в течение срока действия решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

По ранее действовавшему законодательству в суд с иском о принудительном изъятии земельных участков мог обратиться только орган, при-

нявший соответствующее решение и только по истечении года со дня уведомления правообладателя о предстоящем изъятии. Теперь иск может также подать организация, на основании ходатайства которой принято решение об изъятии. Иск может быть подан по истечении 90 дней со дня получения правообладателем изымаемой недвижимости проекта соглашения об изъятии недвижимости.

7. Прекращение и переход прав на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества в связи с их изъятием для государственных или муниципальных нужд.

С момента прекращения права частной собственности на изымаемые земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества в зависимости от вида удовлетворяемой нужды на них возникает право собственности соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования или организации, которая подала ходатайство об изъятии, если она предоставила за изымаемые земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества в полном объеме возмещение либо другое недвижимое имущество взамен изымаемого имущества при условии, что установленные федеральным законом ограничения на приобретение такого земельного участка в частную собственность отсутствуют.

Анализ изменений по вопросам предоставления и изъятия земельных участков свидетельствует о положительной тенденции упрощения процедуры предоставления публичных земельных участков, четкости и гарантированности изъятия земельных участков для публичных нужд. Но наряду с отмеченными тенденциями наблюдается чрезмерное насыщение ЗК РФ процедурными нормами, где закрепляются содержание соглашения об изъятии недвижимости, извещения о проведении аукциона и др.

Воронежский государственный университет

Лунина Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

E-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Тел.: 8(473) 220-84-74

Voronezh State University

Lunina N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: natalialun-vrn@mail.ru

Tel.: 8(473) 220-84-74