

УДК 349.414

А.С. Дошанова

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса,
трудового права, юридический факультет, Казахстан, г. Алматы
E-mail: assel.dos@yandex.kz

Некоторые вопросы судебной реализации права на равноценное возмещение при принудительном отчуждении земельных участков для государственных нужд

В данной статье рассматриваются отдельные вопросы правового регулирования реализации права граждан и юридических лиц на равноценное возмещение принудительно отчуждаемого земельного участка. В частности, рассмотрены особенности и порядок судебного разрешения спорных вопросов. Определен состав расходов, допустимых для включения в цену выкупа.

Ключевые слова: принудительное отчуждение, земельный участок, государственные нужды, выкупная цена.

А.С. Дошанова

Мемлекеттік мұқтаждықтар үшін жер учаскелерін мәжбүрлеп алғанда тең бағалы өтеуге құқықты сот арқылы жүзеге асырудың кейбір мәселелері

Мақалада мәжбүрлеп алынатын жер учаскесі үшін тең бағалы өтеуге жеке және заңды тұлғалардың құқықтарын жүзеге асыруды құқықтық реттеудің кейбір мәселелері қарастырылады. Әсіресе даулы сұрақтарды сот арқылы шешудің ерекшеліктері мен тәртібіне назар аударылды. Өтеу құнына енгізілетін шығындардың құрамы анықталды.

Түйін сөздер: мәжбүрлеп алу, жер учаскесі, мемлекеттік мұқтаждықтар, өтеу құны.

A.S. Dochshanova

Some issues of judicial realization of the right for equivalent compensation under coercive alienation of land plots for state needs

This article is dedicated to the questions of legal regulation of realization of the right of persons and corporations to the equivalent compensation for coercive alienation of their land plots. Particularly, the attention was given to the judicial features and order. Moreover, the list of expenses allowed to be included to the price is defined.

Key words: coercive alienation, land plots, state needs, price.

Конституция Республики Казахстан предусматривает, что «Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения». Соответствующая норма закреплена и в Земельном кодексе Республики Казахстан: «Земельный участок в исключительных случаях может быть принудительно отчужден для государственных нужд по решению суда

при невозможности иного способа удовлетворения этих нужд и при условии равноценного возмещения имущества».

Исходя из этого, можно утверждать, что одним из обязательных условий принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд является равноценное возмещение имущества.

При буквальном толковании и понимании категории «равноценное возмещение» можно

утверждать, что возмещение должно быть равным по цене, стоимости имущества, которое изымается.

В соответствии со статьей 96 Земельного кодекса Республики Казахстан при прекращении права собственности или землепользования земельный участок или право землепользования оценивается по рыночной стоимости, а поскольку принудительное отчуждение земельных участков для государственных нужд является одним из оснований прекращения прав на земельный участок, то о применении данной нормы не возникает споров.

При этом следует иметь в виду, что размер денежной компенсации за изымаемый земельный участок не может определяться исходя из его нормативной либо кадастровой цены, поскольку они не отражают рыночную стоимость земельного участка.

При этом в соответствии с нормой статьи 87 Земельного кодекса Республики Казахстан в цену выкупа включаются рыночная стоимость земельного участка, находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки [1].

Нормами Земельного кодекса Республики Казахстан установлено, что собственник или землепользователь земельного участка, подлежащего выкупу для государственных нужд, с момента принятия решения о выкупе до достижения соглашения о цене или принятия судом решения о выкупе участка может осуществлять принадлежащие ему права на земельный участок и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его назначением. Что касается убытков, возмещаемых землепользователю или собственнику, то Земельный кодекс Республики Казахстан предусматривает, что возмещению подлежат все убытки в полном объеме, причиненные собственнику земельного участка или негосударственному землепользователю в связи с принудительным отчуждением земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами [1]. Гражданским кодексом Республики Казахстан под убытками понимаются расходы, которые произведены или должны быть произведены лицом, право которого нарушено, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных

условиях оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода) [2]. В то же время статья 44 Земельного кодекса Республики Казахстан относит к возмещаемым убыткам жилые дома, другие здания и сооружения, а также инженерные коммуникации и зеленые насаждения, подлежащие сносу или переносу (в том числе попадающие при отводе земель в санитарно-защитную зону промышленных предприятий), – фактически только реальный ущерб. Поскольку гражданское законодательство применяется к земельным правоотношениям по остаточному принципу, можно утверждать, что, собственник или землепользователь вправе требовать возмещения ему не только реального ущерба, но и упущенной выгоды. Следует, однако, понимать, что неперенным условием возмещения убытков является их связь с принудительным отчуждением земельного участка для государственных нужд. Это касается как реального ущерба, так и упущенной выгоды. В связи с этим необходимо отметить и тот факт, что принудительному отчуждению может подлежать земельный участок, не занятый объектами, перечисленными в статье 44 Земельного кодекса Республики Казахстан. Означает ли это, что в таком случае землепользователь или собственник не будут иметь право на возмещение убытков. В такой ситуации получает реализация норм статьи 87 Земельного кодекса и статьи 9 Гражданского кодекса, с помощью которых можно реализовать право на возмещение убытков в связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами. Но необходимо учитывать и тот факт, что неиспользование по назначению земельного участка в течение определенного срока может повлечь изъятие по статье 92 Земельного кодекса Республики Казахстан. Интерес вызывает норма Земельного кодекса Республики Казахстан, в соответствии с которой собственник или землепользователь земельного участка с момента принятия решения о выкупе до достижения соглашения о цене или принятия судом решения о выкупе участка может производить необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его назначением. При этом собственник или землепользователь несет риск отнесения на него затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением или реконструкцией зданий (строений, сооружений) на земельном

участке в указанный период. Данная норма предполагает, что с момента уведомления правообладатель вправе осуществлять любые действия, кроме тех, которые могут увеличить выкупную цену. Но, с другой стороны, вышеозначенные действия могли быть начаты до получения уведомления и закончены после. Перенос риск всех возможных затрат на собственника (землепользователя), законодатель снижает возможность полноценного возмещения всех убытков. Поскольку в данном случае исследованию подвергаются особенности принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд в целях предоставления для жилищного строительства, стоит отметить пункт 6 статьи 44 Земельного кодекса Республики Казахстан, в котором предусмотрено: «Заявитель или его доверенное лицо обеспечивают требуемые для отвода земельного участка согласования самостоятельно. В случае, когда на территории, выбранной под размещение объекта строительства, расположены жилые дома, другие здания и сооружения, а также инженерные коммуникации и зеленые насаждения, подлежащие сносу или переносу (в том числе попадающие при отводе земель в санитарно-защитную зону промышленных предприятий), заказчик дополнительно представляет договор, заключенный с каждым из собственников недвижимости, об условиях компенсации убытков собственнику». Статья 87 этого же нормативного акта предусматривает, что цена за земельный участок, выкупаемый для государственных нужд, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником или землепользователем. Во-первых, необходимо обратить внимание на правовую природу таких договоров, в частности, решить вопрос о том, один ли это вид договора или нет. В первом случае речь идет о договорах, связанных с возмещением убытков собственникам земель, но не о самом выкупе. Во втором случае речь идет о договоре выкупа, а нормой пункта 2 статьи 87 Земельного кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что при определении цены за выкупаемый земельный участок в нее включаются рыночная стоимость, а также все убытки. Фактически, это означает, что вопросы с возмещением убытков решаются заявителем, а вопросы рыночной стоимости местным исполнитель-

ным органом. На деле же, поскольку определение стоимости земельного участка и возмещение убытков в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных нужд неразрывно связаны, все вопросы решаются заявителем-застройщиком, соответственно, можно утверждать, что это один и тот же договор. Во-вторых, нужно определить, кто является сторонами этого соглашения. Одной стороной договора о выкупе земельного участка для государственных нужд является собственник земельного участка или землепользователь. Вопрос возникает относительно второй стороны: это может быть как сам местный исполнительный орган, вынесший решение о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд, так и застройщик. Относительно возможности определения в качестве второй стороны в договоре о выкупе земельного участка местного исполнительного органа, то необходимо отметить, что М.К. Сулейменов на примере города Алматы считает, что «к функциям акимата города Алматы относится изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных надобностей. Однако из этого не вытекает, что договоры на выкуп участков заключает сам акимат. Акимат вправе заключать договор с собственником сносимого дома только в том случае, если земельный участок и объект, на нем возведенный, остаются в государственной собственности». На этом основании академик М.К. Сулейменов отрицает и возможность передачи прав на заключение договоров государственным предприятиям [3]. На наш взгляд, с этой точкой зрения нельзя согласиться в полной мере, поскольку наличие государственных нужд, влекущих принудительное отчуждение земельных участков, подразумевает переход прав на изъятый земельный участок в собственность государства, а затем его предоставление застройщику. Следовательно, определять вторую сторону в зависимости от того, в чьей собственности будет находиться построенный объект, нельзя. Судья Верховного суда Республики Казахстан Владимир Борисов разъясняет сложившуюся ситуацию иначе [4]. Он считает, что первоначально законодательством предоставляется возможность заключения договора между собственником земельного участка и застройщиком, который предлагает цену, не

устраивающую собственника, затем цена определяется соглашением между Акимом и собственником, который, в свою очередь, предлагает цену ниже, нежели предложенная застройщиком, что опять ведет к недостижению соглашения. Вследствие этого цена за выкупаемый земельный участок определяется судом. Но и эта точка зрения имеет определенные упущения. Определение в качестве второй стороны в договоре застройщика нецелесообразно, поскольку заключение договора о выкупе земельного участка между собственником земельного участка и застройщиком фактически характеризует эту сделку как договор купли-продажи земельного участка, что имеет под собой иное, нежели предоставление, основание возникновения прав на земельный участок, а именно передачу прав по гражданско-правовой сделке.

Следовательно, для устранения противоречий в толковании норм Земельного кодекса Республики Казахстан в части договорных отношений, связанных с выкупом земельных участков для государственных нужд, определить в качестве стороны в договоре местный исполнительный орган независимо от того, в чьей собственности будет находиться построенный объект, а обязанности по согласованию и оплате выкупной цены собственнику сохранить за заявителем, вплоть до передачи дела в суд, если не будет достигнуто соглашение.

В то же время нельзя не согласиться с М.К. Сулейменовым по вопросу полного участия в договорных отношениях местного исполнительного органа в случае строительства на изымаемых землях объектов государственного значения, поскольку «заявителем» в данном случае будет государство. Такой же позиции придерживается Ю.Г. Жариков, который отмечает, что «Возмещение убытков производится за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки или ограничиваются права на них...» [5, с. 35].

Что же касается правомерности уплаты всей выкупной цены заявителем, что довольно часто встречается на практике, то по этому поводу необходимо отметить следующее. Будучи субъектом, выкупающим земельный участок для государственных нужд, государство в лице государственных органов должно выплачивать собственнику рыночную стоимость. В дальнейшем, государство предоставляет земельный уча-

сток заявителю за кадастровую стоимость. Фактически, при осуществлении процедуры изъятия земельного участка с дальнейшим предоставлением государством переводит свою обязанность по уплате выкупной цены на заявителя, что законодательно можно объяснить через гражданско-правовой институт перевода долга [2]. Это, в свою очередь, ведет к тому, что необходимо получить согласие собственника земельного участка.

На наш взгляд, факт достижения соглашения о выкупной цене между застройщиком и собственником изымаемого земельного участка подтверждает согласие на перевод долга. Отсутствие же соглашения должно влечь не передачу дела в суд, а ведение переговоров между местным исполнительным органом и собственником земельного участка.

В-третьих, в соответствии с нормами статьи 44 Земельного кодекса Республики Казахстан существенными условиями таких договоров являются конкретные условия и сроки отселения, переноса существующих строений, инженерных коммуникаций, зеленых насаждений, обязательства застройщика по возмещению всех убытков, связанных со сносом недвижимости.

В то же время законодательством предусмотрено, что по соглашению с собственником или землепользователем ему может быть предоставлен взамен земельного участка, выкупаемого для государственных нужд, другой земельный участок с зачетом стоимости земельного участка или прав на него в цену или благоустроенное жилище в случае принудительного отчуждения земельного участка с жильем. Но в данном случае не указано, между кем должно быть достигнуто соглашение. Если между заявителем и собственником, то речь будет идти не о предоставлении земельного участка, а о передаче по гражданско-правовой сделке.

Если же соглашение должно быть достигнуто между собственником и местным исполнительным органом, тогда будет иметь место предоставление земельного участка, но поскольку упрощенный порядок не предусмотрен, предоставление должно производиться по стандартной процедуре с соблюдением трехмесячного срока, что, в свою очередь, отразится на сроках изъятия земельного участка.

В пользу второй точки зрения свидетельствует разъяснение из нормативного постанов-

ления Верховного Суда Республики Казахстан «О некоторых вопросах применения судами законодательства об изъятии земельных участков для государственных надобностей»: «Суды должны иметь в виду, что благоустроенное жилище взамен изымаемого земельного участка с расположенным на нем домостроением передается местным исполнительным органом в собственность безвозмездно».

Если новый земельный участок или новое жилье предоставляются местным исполнительным органом безвозмездно, будет ли заявитель возмещать стоимость предоставленного местным исполнительным органом имущества государству. Поскольку нормативными правовыми актами это не предусмотрено, для застройщика было бы выгоднее, если бы собственник земельного участка согласился не на денежную компенсацию.

Еще один момент, который хотелось бы рассмотреть, это понятие равноценности предоставляемого земельного участка или жилища. Сложность возникает в определении равноценного жилища. Предположим, изымается земельный участок с находящимся на нем многоквартирным домом 1930-х годов постройки. Оценочная стоимость двухкомнатной квартиры составляет пять миллионов тенге. Предоставление равноценного жилища подразумевает жилье в пределах такой стоимости, что на сегодняшний день соответствует, максимум, стоимости однокомнатной квартиры.

Исходя из изложенного, необходимо законодательно установить требования к благоустроенному жилищу, предоставляемому взамен изымаемого в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных нужд. В качестве обязательных требований необходимо установить общую площадь не менее, чем площадь сносимого жилья, предоставляемое жилье по типу постройки не должно быть ниже, чем изымаемое, а также жилье должно быть предназначено для постоянного проживания, то есть в последующем не должно подвергаться принудительному отчуждению для государственных нужд.

В случае, когда вопрос о равноценном возмещении не разрешен в досудебном порядке, законодательно предусмотрена возможность разрешения возникшего спора в судебном порядке.

Сроки для подачи иска установлены Земельным кодексом Республики Казахстан. Такой иск может быть предъявлен по истечении года, но не позднее двух лет с момента направления собственнику или землепользователю участка уведомления. Исключения составляют города Алматы и Астана. Законами Республики Казахстан «Об особом статусе столицы» и «Об особом статусе города Алматы» установлено, что исполнительный орган вправе предъявить в суд иск о выкупе земельного участка по истечении трех месяцев (не указано, с какого момента, но, скорее всего, с момента получения уведомления). В. Борисов отмечает, что в судебной практике встречаются факты, когда истец (местный исполнительный орган) с целью завуалировать пропуск пресекающего срока для предъявления в суд иска о выкупе земельного участка направляет повторные уведомления о выкупе земельного участка. Необходимо согласиться с предложенным решением, что «все последующие уведомления местного исполнительного органа по реализации постановления об изъятии земельных участков следует расценивать не более чем напоминание о первом уведомлении» [6, с. 230]. Это, в свою очередь, влечет невозможность предъявления иска по данному делу. Необходимо согласиться с Б.Ж. Абдраимовым, который отмечает, что «последствием подачи искового заявления по истечении двухгодичного срока со дня направления уведомления о выкупе должен быть отказ в принятии искового заявления со ссылкой на статью 153 ГПК РК, препятствующий повторному обращению в суд с иском к тому же ответчику, о том же предмете, по тем же основаниям» [7, с. 52].

Необходимо отметить, что отчет об оценке рыночной стоимости может быть предоставлен обеими сторонами. Например, в деле об изъятии земельного участка и об определении цены на основании иска местного исполнительного органа к В.В. Белогорцевой, стороны представили результаты оценки самостоятельно, независимо друг от друга [8].

Исходя из рекомендаций Верховного Суда Республики Казахстан, если в предоставленных сторонами оценочных документах имеются разногласия, в результате которых не представляется возможным выяснить размер компенсации за изымаемое имущество, то судом может быть

привлечен специалист в области оценочной деятельности для дачи письменных консультаций.

Необходимо отметить, что наряду с земельным участком, плановыми строениями, многолетними зелеными насаждениями и другими объектами недвижимости также учитывается рыночная стоимость хозяйственно-бытовых построек и элементов благоустройства.

Что касается возмещения убытков при изъятии земельного участка, находящегося на праве землепользования, для государственных нужд, то законодательством предусмотрено, что возмещению подлежат все убытки в полном объеме, но не предусмотрен порядок проведения таких расчетов. По сути, такие убытки можно

высчитать из выкупной цены, исключая стоимость земельного участка.

В случае вынесения судом положительного для истца решения, рекомендуется в резолютивной части решения указывать, что вопрос об исполнении решения в части выселения собственника и сноса жилого дома должен решаться только после предоставления ему благоустроенного жилища или выплаты денежной компенсации.

Таким образом, равноценное возмещение является неременным условием принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд, при несоблюдении которого такая процедура не должна осуществляться.

Литература

- 1 Республика Казахстан. Земельный кодекс от 20 июня 2003 года (с изменениями и дополнениями) // ИС ПАРАГРАФ.
- 2 Республика Казахстан. Гражданский кодекс (Общая часть) от 27 декабря 1994 года (с изменениями и дополнениями) // ИС ПАРАГРАФ.
- 3 Сулейменов М.К. Роль судов в решении земельного вопроса // www.base.zakon.kz
- 4 Макулбеков М. «При изъятии земельных участков нельзя нарушать последовательность действий», □ судья Верховного суда РК В. Борисов: КАЗИНФОРМ. Астана. 24 июля 2007 года // www.base.zakon.kz
- 5 Жариков Ю.Г. Новое в законодательстве о возмещении убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства при изъятии земель // Право и экономика. – 2003. – №9. – С.35-39.
- 6 Борисов В.П. Совершенствование правового регулирования изъятия (выкупа) земельных участков у собственников для государственных надобностей // Гражданское законодательство. – Алматы: Юрист, 2006. – Вып. 26. – С. 224-244.
- 7 Абдраимов Б.Ж. Земельный процесс в Республике Казахстан // Библиотека земельного права. – Алматы, 2001. – Вып. 1. – С.52 -62.
- 8 Решение Алмалинского районного суда №2 города Алматы от 19 февраля 2007 года № 2-43/07 // www.base.zakon.kz

References

- 1 The Republic of Kazakhstan . Land Code dated 20 June 2003 (as amended) // IS ARTICLE
- 2 The Republic of Kazakhstan . Civil Code (General Part) of 27 December 1994 (as amended) // IS ARTICLE
- 3 MK Suleimenov The role of courts in resolving the land issue // www.base.zakon.kz
- 4 Makulbekov M. "At the seizure of land can not break the sequence of actions" – Supreme Court Justice RK V. Borisov KAZINFORM . Astana . July 24, 2007 // www.base.zakon.kz
- 5 Jarikov YG New legislation for damages and losses of agricultural production and forestry in the seizure of land // Law and Economics . – 2003 . – № 9 . – P.35 -39 .
- 6 Borisov VP Improve legal regulation of withdrawal (redemption) of land from the owners for the public needs // Civil law . – Almaty: Lawyer , 2006 . – Issue . 26 . – S. 224-244 .
- 7 Abdraimov BJ Land process in Kazakhstan // Library of land law . – Almaty, 2001 . – Issue . 1 . – P.52 -62 .
- 8 Almalinsky decision of the district court number 2 in Almaty on February 19, 2007 goal № 2-43/07 // www.base.zakon.kz