

А.С. Доцанова

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан

Некоторые вопросы принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд по законодательству Республики Казахстан

Предоставление земельных участков для строительства объектов представляет собой сложный многогранный круг правоотношений, складывающихся между различными субъектами, включая государственные органы, физических, юридических лиц, международные организации и иностранные государства.

Как правило, при решении вопроса о предоставлении земельных участков для строительства объектов рассматривается возможность предоставления участка из свободных земель. Но, наряду с этим Земельный кодекс Республики Казахстан допускает возможность предоставления земельного участка для строительства объектов, находящегося в собственности или землепользовании у других лиц. В таких случаях имеет место принудительное отчуждение земельных участков для государственных нужд (изъятие земельных участков для государственных надобностей).

В соответствии с нормой статьи 84 Земельного кодекса Республики Казахстан /1/ в качестве условий принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд можно установить:

1. цель отчуждения – государственные нужды,
2. исключительность случаев отчуждения,
3. невозможность удовлетворения этих нужд иным способом,
4. правовое основание – решение уполномоченного государственного органа,
5. равноценное возмещение имущества.

В отношении института принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд в последнее время законодательство Республики Казахстан претерпело значительные изменения.

Во-первых, изменилось название, если ранее данная группа отношений именовалась изъятие для государственных надобностей, то сейчас нормы земельного законодательства соответствуют Конституции Республики Казахстан и данная группа отношений носит название «принудительное

отчуждение земельного участка для государственных нужд» - п.3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан: «Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения»/2/.

Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 июля 2005 года «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан»/3/ дано разъяснение по обращению депутатов Парламента с учетом норм об изъятии (выкупе) земель для государственных надобностей, установленных в ряде действующих законов, которые полагали, что в действующих законах конституционное понятие «государственные нужды» подменено понятием «государственные надобности».

Указание на то, что термин «нужда» в своем смысловом значении гораздо более серьезный повод для изъятия, нежели «надобность» может только означать, что изъятие для надобности будет неправомерным, поскольку не допускается Конституцией Республики Казахстан. Результатом стало то, что изменения в законодательство были внесены только по истечении двух лет.

Что касается изменения категории «изъятие» на «принудительное отчуждение», то данное изменение было внесено также для устранения нестыковок с нормами Конституции, п.3 статьи 26 которой предполагает принудительное отчуждение, а не изъятие.

Во-вторых, ранее законодательством предусматривалось, что изъятие земельных участков законодательством не допускалось, за исключением отдельных случаев, прямо предусмотренных законодательством (статья 84 Земельного кодекса Республики Казахстан в редакции, действовавшей до 26.06.2007 г.)/1/.

Сейчас соответствующая норма указанной статьи выглядит следующим образом: «Исключительными случаями для принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд являются...». Данная формулировка в большей мере соответствует Конституции Республики Казахстан, а именно толкованию ее норм в части исключительности таких случаев.

Среди государственных нужд, на основании которых может быть вынесено решение о принудительном отчуждении земельного участка, Земельным кодексом Республики Казахстан предусмотрены следующие /1/:

- 1) международное обязательство;
- 2) предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, создание и функционирование специальных экономических зон;
- 3) обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных);
- 4) строительство дорог, линий электропередачи, линий связи, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, а также других объектов, имеющих государственное значение;
- 5) снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением);
- 6) исполнение генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительства объектов, предусмотренных государственными и региональными программами, и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

Особый интерес представляет такое основание принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд, как исполнение генеральных планов населенных пунктов в части строительства объектов, подпадающих под перечень исключительных случаев, установленных настоящей статьей, а также строительства объектов, предусмотренных государственными и региональными программами, и инвестиционных проектов, обеспечивающих государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

Ранее формулировка этого основания звучала следующим образом: «генеральные планы городов и иных населенных пунктов, схемы зонирования территории и иная утвержденная в установленном порядке градостроительная или землеустроительная документация».

Ныне действующая формулировка данной нормы, с одной стороны, ограничивает возможности обоснования отчуждения для государственных нужд генеральными планами населенных пунктов до перечня иных исключительных случаев. С другой стороны, государственные нужды теперь могут обосновываться государственными и региональными программами, и инвестиционными проектами, обеспечивающими государственные интересы и достижение общественно значимых целей.

Фактически эта норма еще раз подтверждает связь государственных нужд с государственными и общественными интересами.

Сложность возникает в определении такого рода интересов. Например, генеральный план развития города Алматы предполагает строительство метрополитена, в связи со строительством которого было изъято некоторое количество земельных участков. Налицо общественно значимая цель. Другой вариант, строительство нового многоквартирного дома в рамках инвестиционного проекта, для размещения которого были изъяты земельные участки с находящимся на них жильем. С одной стороны, достигается общественно значимая цель – создание новых жилых площадей. Но, с другой стороны, чаще всего стоимость вновь построенного жилья «не по карману» представителям среднего класса, в результате обозначенная ранее общественно значимая цель не достигается.

К тому же обоснование отчуждения земельных участков для государственных нужд по данному основанию влечет нецелесообразный снос жилья, пригодного для эксплуатации. Если же жилье не может быть признано таковым, есть другое основание для принудительного отчуждения для государственных нужд – снос аварийного и ветхого жилья.

В связи с этим необходимо ограничить государственные интересы и общественно значимые цели инвестиционных проектов, так же как и генеральные планы развития населенных пунктов, исключительными случаями, предусмотренными ранее.

Требование о невозможности удовлетворения государственных нужд иным способом также является одним из обязательных условий вынесения решения о принудительном отчуждении для государственных нужд. Необходимо отметить, что ранее земельным законодательством такая формулировка не использовалась.

Прежде законодательством устанавливалось требование о рассмотрении иных вариантов возможного размещения объектов, для которых изымался земельный участок п.2 ст. 84 и ст.90 Земельного кодекса Республики Казахстан /1/.

Актуальность этой нормы не подвергается ни в советское время, ни сейчас. Ю.Г Жариков отмечал: «Прежде чем решать вопрос об изъятии земли, надо установить, какие земли изымаются, какой ущерб для сельского хозяйства будет нанесен изъятием, нет ли лучшего варианта изъятия земли для тех целей, для которых она испрашивается»/4, 87/. Схожей точки зрения придерживается и И.А. Иконицкая: «Правовой мерой, содействующей выбору оптимального варианта, является разработка

нескольких вариантов и рекомендация наилучшего, предусматривающего изъятие минимальной площади сельскохозяйственных угодий и земель, занятых водоохранными, защитными и другими лесами первой группы»/5, 219/.

Важным является тот факт, что данное требование должно иметь значение не только при изъятии орошаемых сельскохозяйственных угодий, земель опытных полей научно-исследовательских и учебных заведений сельскохозяйственного, биологического и ирригационно-мелиоративного, рыбохозяйственного профиля, лесного и водного фондов, но и во всех остальных случаях, то есть необходимо учитывать не только степень ценности земельного участка в зависимости от его категории, но и значимость земельного участка для того субъекта, у которого он изымается.

Необходимо отметить, что основанием для принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд являются не сами государственные нужды, а решение уполномоченного государственного органа. Н.А. Сыродоев поднимал этот вопрос еще в 1963 году, опровергая точку зрения И.Л. Брауде, который рассматривал в качестве правового основания изъятия земель для государственных и общественных надобностей утвержденные планы строительства и т.д./6, 141/. Сыродоев Н.А. отмечал, что «это на самом деле лишь основания для возбуждения ходатайства об изъятии земель для государственных и общественных надобностей. Правовым основанием для изъятия земельного участка у землепользователя может быть только решение компетентного органа по этому вопросу»/7, 89/.

Необходимо отметить, что ранее норма п. 2 статьи 84 Земельного кодекса Республики Казахстан предусматривала в качестве оснований для изъятия или выкупа земельных участков для государственных надобностей международное обязательство и т.д.

Ныне действующая формулировка более соответствует теоретическим концепциям по данному вопросу, поскольку эти же самые основания в настоящее время именуется исключительными случаями для принудительного отчуждения земельных участков для государственных нужд.

При принудительном отчуждении земельных участков для государственных нужд в целях предоставления для строительства объектов, процедура отчуждения объединяется с процедурой предоставления земельных участков.

Учитывая параллельность и взаимосвязанность этих двух процедур, возникает вопрос о самостоятельности решений о предоставлении земельного участка и о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд.

Земельный кодекс Республики Казахстан не дает точного ответа на этот вопрос. Фактически, предоставление земельного участка осуществляется только потому, что этот земельный участок был изъят для государственных нужд. Это отмечает и П.Д. Сахаров, «...земельный участок изымается именно потому, что он должен быть отведен в пользование другому землепользователю»/8, 41/.

В связи с этим, на наш взгляд, необходимо установить, что в случае принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд решение о предоставлении земельного участка для строительства объектов одновременно является и решением о принудительном отчуждении.

Обязательным условием принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд является равноценное возмещение изымаемого имущества.

Нормой п. 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 /1/.

В соответствии с нормами Закона Республики Казахстан «Об оценочной деятельности» рыночная стоимость - наиболее вероятная цена, по которой данный объект может быть отчужден на основании сделки в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют, располагая всей доступной информацией об объекте оценки, а на цене сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, когда:

одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана приобретать;

стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;

цена сделки представляет собой эквивалент денежного вознаграждения за объект оценки, и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было/9/.

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.

Только при соблюдении всех перечисленных условий земельный участок может быть отчужден для государственных нужд и предоставлен новому субъекту.

Литература

1. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 с изменениями и дополнениями //Справочная правовая система «Юрист»
2. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 с изменениями и дополнениями // Справочная правовая система «Юрист»
3. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 01.07.2005 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан»// Справочная правовая система «Юрист»
4. Жариков Ю.Г. Анализ законодательства об изъятии и отводе земли // Правоведение 1967, №4 .С.87
5. Иконицкая И.А. Эффективность правового регулирования предоставления и изъятия земель // Конституция СССР и правовые проблемы совершенствования руководства народным хозяйством. – М., 1979. 232 с.
6. И.Л. Брауде Изъятие земель для государственных и общественных надобностей. Ученые записки МГУ, вып. 144, кн. 3, 1949, стр. 141.
7. Сыродоев Н.А. Правовое регулирование изъятия и отвода земель для государственных и общественных надобностей // Правоведение 2/63, с.89
8. Сахаров П.Д. Изъятие земель как одна из разновидностей правоотношений в области землеустройства // Советское государство и право 1968, №12 С.41
9. Закон Республики Казахстан от 30.11.2000 «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан» с изменениями и дополнениями // Справочная правовая система «Юрист»