

**РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД
ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО ОРГАНИЗАЦИЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ
ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА**

Обосновываются актуальность и направления развития механизма изъятия земель для государственных и муниципальных нужд с целью строительства объектов социального назначения для решения задач повышения доступности для населения учреждений, организаций, предприятий обслуживания.

Ключевые слова: изъятие земель, резервирование земель, рыночная оценка стоимости, методика компенсации, предприятий обслуживания.

E. V. Batoeva, M. Yu. Azorin

**DEVELOPMENT OF THE LAND REPOSSESSION MECHANISM
FOR PUBLIC AND MUNICIPAL NEED READ MORE
ORGANIZATIONS AND ENTERPRISES OF THE PUBLIC SERVICES**

The relevance and direction of the mechanism of land repossession for state and municipal needs in order to build social facilities to meet the challenges of increasing accessibility for the population of institutions, organizations, Service companies.

Keywords: land repossession, land reservation, market valuation, compensation methodology, maintenance businesses.

В отношении многих городов в Российской Федерации, основное индустриальное развитие и строительство в которых производилось в XX в., сегодня существуют схожие проблемы отсутствия доступных площадок для строительства крупных объектов социально-бытового или жилого назначения. Это обусловлено, во-первых, проектировочными ограничения в виде существующей застройки и сложившейся архитектурно-градостроительной ситуацией в проектируемых районах, а во-вторых, наличием ограничений в связи с недостатками мощностей существующих инженерно-инфраструктурных сетей. К тому же дополнительными ограничениями могут являться санитарно-защитные зоны и объекты, которые относятся к категории памятников архитектуры и зодчества. Ситуация также может быть осложнена наличием в черте города крупных природных объектов: река, заболоченные территории и т. п.

Настоящим бичом строительной отрасли некоторое время являлась «точечная застройка», суть которой сводилась к использованию незанятых площадей под строительство, зачастую несоответствующее требованиям градостроительного проектирования, ПЗЗ, Генплана, градостроительным нормативам), без учета интересов владельцев смежных участков и без привязки к существующей градостроительной ситуации или облику существующей застройки.

Данный этап децентрализованного строительства закончился с принятием Правительством Российской Федерации постановления № 265 «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территории в целях жилищного строительства». Сегодня комплексное освоение территории — это основная форма современного градостроительного развития городов. Она, во-первых, позволяет учитывать требования существующих градостроительных регламентов, во-вторых, обеспечивает высокий уровень комфорта городской среды для жителей районов, где производится комплексное освоение территории, в-третьих, позволяет властям муниципалитета более эффективно управлять градостроительными процессами развития поселения посредством формирования приоритетных направлений развития города и темпов застройки его территории.

Однако для реализации крупных проектов комплексного освоения территории зачастую требуются земельные участки больших площадей, количество которых зачастую ограничено вышеуказанными условиями. Особенно ощутима нехватка таких площадей в черте центральных районов городов, ввиду чего города вынуждены отдавать предпочтение экстенсивному развитию и расширению границ застройки, постепенно захватывая поселения-спутники. Однако данный путь развития городов увеличивает нагрузку на транспортную сеть, которая в большинстве крупных городов при нынешнем уровне автомобилизации населения и без того находится в ситуации транспортного коллапса. Особенно это критично для городов, обладающих микрорайонной структурой, для которых характерна миграция населения из спальных районов к месту работы и досуга в центр и обратно.

Высокие темпы урбанизации населения, которые в XXI в. приобрели характер уже миграции населения из малых городских поселений (города-спутники, моногорода, районные центры) в крупные областные центры и мегаполисы, также налагают свой отпечаток на характер развития крупных городов, вынуждая их увеличивать плотность населения посредством возведения все новых жилых комплексов на границах городов или проводя реновацию устаревшего и аварийного жилого фонда, увеличивая высотность вновь возводимых зданий. Увеличение плотности населения вызывает ситуацию нехватки мест в учреждениях социально-бытового назначения (школы, больницы, детские сады), строительство которых на старых площадках зачастую невозможно, во-первых, ввиду изменившихся стандартов проектирования таких объектов, а во-вторых, сложностью предоставления временных мест на период строительства нового объекта взамен старого.

Таким образом, возникает градостроительная задача по изысканию площадок как для возведений объектов социально-бытового назначения в рамках проектов комплексного освоения территории или возведения таких объектов в границах существующей застройки.

Одним из способов решения поставленной задачи является задействование механизма изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Как уже было сказано, на территории многих городов в Российской Федерации, основное индустриальное развитие и строительство в которых производилось в XX в., существует масса объектов, в том числе и промышленного назначения, которые сегодня утратили свою актуальность и, во-первых, зачастую уже не в полной мере соответствуют предъявляемым к ним требованиям градостроительных регламентов, а во-вторых, как омрачают внешний облик городского пространства, так и понижают уровень удовлетворенности местного населения, которое вынуждено мириться с высоким уровнем криминогенной обстановки и недостаточным уровнем обеспеченности социально-бытовыми услугами. В частности, одним из ярких представителей таких объектов являются плоскостные объекты транспортной инфраструктуры, они же — гаражные кооперативы. Изъятие земель именно из-под таких плоскостных объектов и промышленных зон под строительство социально-бытовых и рекреационных объектов могло бы решить вопрос нехватки земель для реализации проектов по благоустройству городской среды и повышению уровня обеспеченности населения социально-бытовыми услугами.

Общие положения законодательства в сфере изъятия земель для государственных и муниципальных нужд.

С 1 апреля 2015 г. в Российской Федерации действует регламент изъятия находящихся в собственности граждан и юридических лиц земель, утвержденный Законом № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который изменил положения земельного, гражданского, жилищного и градостроительного кодексов Российской Федерации. В частности, в Земельный кодекс была внесена поправка в ст. 49 «Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд» и появилась гл. VII.1 «Порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд»². Согласно положениям данной статьи, основанием изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд является:

- необходимость выполнения международных договоров Российской Федерации;
- строительство или реконструкция следующих объектов федерального, регионального или местного значения.

Последнее основание, в свою очередь, подразделяется на следующие типы объектов: строительство автомобильных дорог; объектов транспорта и связи федерального и регионального значения, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; объектов систем электро-, газоснабжения, систем теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и/или водоотведения всех уровней; линейных объектов федерального и регионального значения, которые обеспечивают деятельность

¹ Изъятие земель в РФ для государственных и муниципальных нужд (2017) : офиц. портал // Земельные вопросы. URL: <http://wiki-land.ru/?p=775>.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. 31.07.2020 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773.

субъектов естественных монополий; объектов энергетических систем федерального и регионального значения; объектов обороны и безопасности государства, в том числе инженерно-технических; сооружений, линий связи и коммуникации, возводимых в интересах защиты и охраны Государственной границы; объектов использования атомной энергии; объектов, обеспечивающих космическую деятельность.

Общий порядок изъятия земельных участков для государственных нужд можно разбить на шесть основных этапов [1–3].

1. Подготовка оснований и условий для изъятия.

2. Подача ходатайства об изъятии земельного участка.

3. Выявление заинтересованных лиц, которым принадлежат указанные земельные участки и/или расположенные на их территории объекты недвижимости, подлежащие изъятию.

4. В течение 10 дней со дня принятия решения уполномоченный орган размещает его на своем официальном сайте.

5. Уполномоченный орган, подавший ходатайство, обеспечивает проведение полного перечня кадастровых работ по уточнению границ участков, заказывает проведение оценочных работ для установления рыночной стоимости изымаемых земельных участков.

6. Прекращение и переход прав на земельный участок в связи с его изъятием для государственных или муниципальных нужд.

Важно также заметить, что соглашение об изъятии недвижимости и вступление в законную силу решения суда о принудительном изъятии земельного участка является основанием для перехода права собственности на земельный участок в пользу государственных или муниципальных властей в лице уполномоченного органа.

Расчет размера компенсации в случае изъятия земель для государственных и муниципальных нужд.

Вопрос компенсации при изъятии земель определен положениями ст. 56.8 Земельного кодекса РФ, где сказано, что расчет размера возмещения проводится профессиональными оценочными фирмами или лицензированными оценщиками, с которыми органы государственной власти заключили соответствующий договор на основании результатов открытого конкурса согласно положениями Закона № 44-ФЗ.

Базовыми элементами для проведения рыночной оценки является рыночная стоимость земельного участка. Оценка рыночной стоимости на изымаемые земельные участки учитывает и виды разрешенного использования. Данное требование обусловлено резким уменьшением рыночной стоимости земельных участков при планируемом изъятии земель. В качестве возможной компенсации может рассматриваться вопрос предоставления других участков и/или объектов недвижимости, взамен изымаемых [4].

Процедура резервирования земель для государственных и муниципальных нужд в российском законодательстве.

Резервирование земельного участка осуществляется с целью дальнейшего изъятия. В таком случае две процедуры — резервирование земельного участка и дальнейшее изъятие земель для государственных и муниципальных нужд — представляют собою логичные стадии одного процесса, связанного с изменением целевого назначения земли и переходом прав на нее. Однако законом не предусмотрено требование обязательного резервирования земель для их изъятия в пользу государственных или муниципальных нужд [5].

На практике резервирование предусматривает установление некоторых ограничений прав на землю для землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, в частности на зарезервированном земельном участке нельзя строить производственные, жилые и иные здания, даже если они соответствуют целевому назначению использования участка, а также запрещено проводить осушительные, оросительные, мелиоративные работы, обустроить обводненные объекты [5; 6].

В общем случае земельные участки для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем три года.

Таким образом, в современном правовом поле уже предусмотрены все механизмы по изъятию земель для государственных и муниципальных нужд, однако перечень оснований для проведения таковой процедуры не соответствует большинству градостроительных ситуаций, которые требуют такого изъятия для своего благоприятного решения.

Необходимые корректировки нормативно-правовых актов в сфере изъятия земель для государственных и муниципальных нужд.

Исходя из приведенной выше информации можно предположить, какие корректировки нормативно-правовых актов в сфере изъятия земель для государственных и муниципальных нужд необходимы с целью соотнесения положений нормативно-правовых актов с существующими проблемами реализации градостроительной деятельности необходимы. В частности, наиболее важным элементом корректировки является пересмотр перечня оснований изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

На данный момент он включает ситуации, предусматривающие строительство либо особо важных объектов федерального уровня, либо реконструкцию существующих линейных объектов или объектов в пределах санитарных зон.

Основная же задача, стоящая перед специалистами в сфере градостроительства сегодня, представлена в виде поиска решения благоустройства территории и предоставления населению качественных социально-бытовых услуг, потребность в которых растет вместе с численностью и плотностью населения городов, что, в свою очередь, обосновано непрерывной тенденцией к урбанизации населения. Особенно актуальна задача обеспечения таковых потребностей жителей центральных районов городов, выполнение которой осложнено необходимостью учета существующей застройки и трудностью поиска площадки для возведения объектов благоустройства и социально-бытового обеспечения.

Именно поэтому одной из важнейших корректировок законодательства в сфере изъятия земель для государственных и муниципальных нужд является расширение перечня оснований для изъятия земель, а именно изъятие земельного участка под строительство социально-бытовых и рекреационных объектов.

В качестве второй корректировки предлагается ввести обязательное условие использования механизма предварительного резервирования земель государственными и муниципальными службами перед проведением процедуры изъятия земельных участков. Это, во-первых, позволит избежать коррупционных схем по изъятию земель и возведению на них несоответствующих функциональному назначению объектов. Во-вторых, позволит заранее подготовить собственников и арендаторов таковых земельных участков к процедуре изъятия. А в-третьих, предупредит мошеннические действия по массовой приватизации земель лицами с целью получения компенсации после изъятия таковых земель.

Таким образом, мы получаем исчерпывающий перечень корректировок для законодательства в сфере изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, представленный следующими положениями:

- расширение перечня оснований для изъятия земельного участка под строительство социально-бытовых и рекреационных объектов;
- обязательное условие использования механизма предварительного резервирования земель государственными и муниципальными службами перед проведением процедуры изъятия земельных участков.

В общем виде модель взаимодействия муниципальных властей и крупных застройщиков в отношении земель, предназначенных для проведения процедуры изъятия для государственных и муниципальных нужд с целью дальнейшей реализации проекта по комплексному освоению территории или строительства отдельного объекта общественного пользования, представлена на рисунке.

Исходя из модели видно, что наиболее эффективным механизмом реализации крупных проектов комплексного освоения территории на территории участков с существующей застройкой, расположенных на землях, подготовленных для процедуры изъятия для государственных или муниципальных нужд, являются так называемые договоры государственно-частного партнерства, набирающие популярность в современной России в строительной отрасли.

Помимо обеспечения жителей достаточным объемом и надлежащим качеством социально-бытовых услуг, в случае размещения на территории освобожденных территорий коммерческих или жилых объектов муниципалитет может рассчитывать на увеличение налоговых поступлений в бюджет от прибыли юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на заданной территории, или возросшего размера НДФЛ и налога на недвижимость от физических лиц, которые приобретут жилые площади и будут проживать в возведенном жилом комплексе.

Таким образом, подводя итог теме использования механизма изъятия земель для государственных и муниципальных нужд с целью реализации крупных

проектов комплексного освоения территории или отдельных проектов строительства объектов социально-бытового назначения в современной России, хотелось бы сказать о недооценке данного механизма градостроительной политики с точки зрения частоты его задействования для решения градостроительных задач.

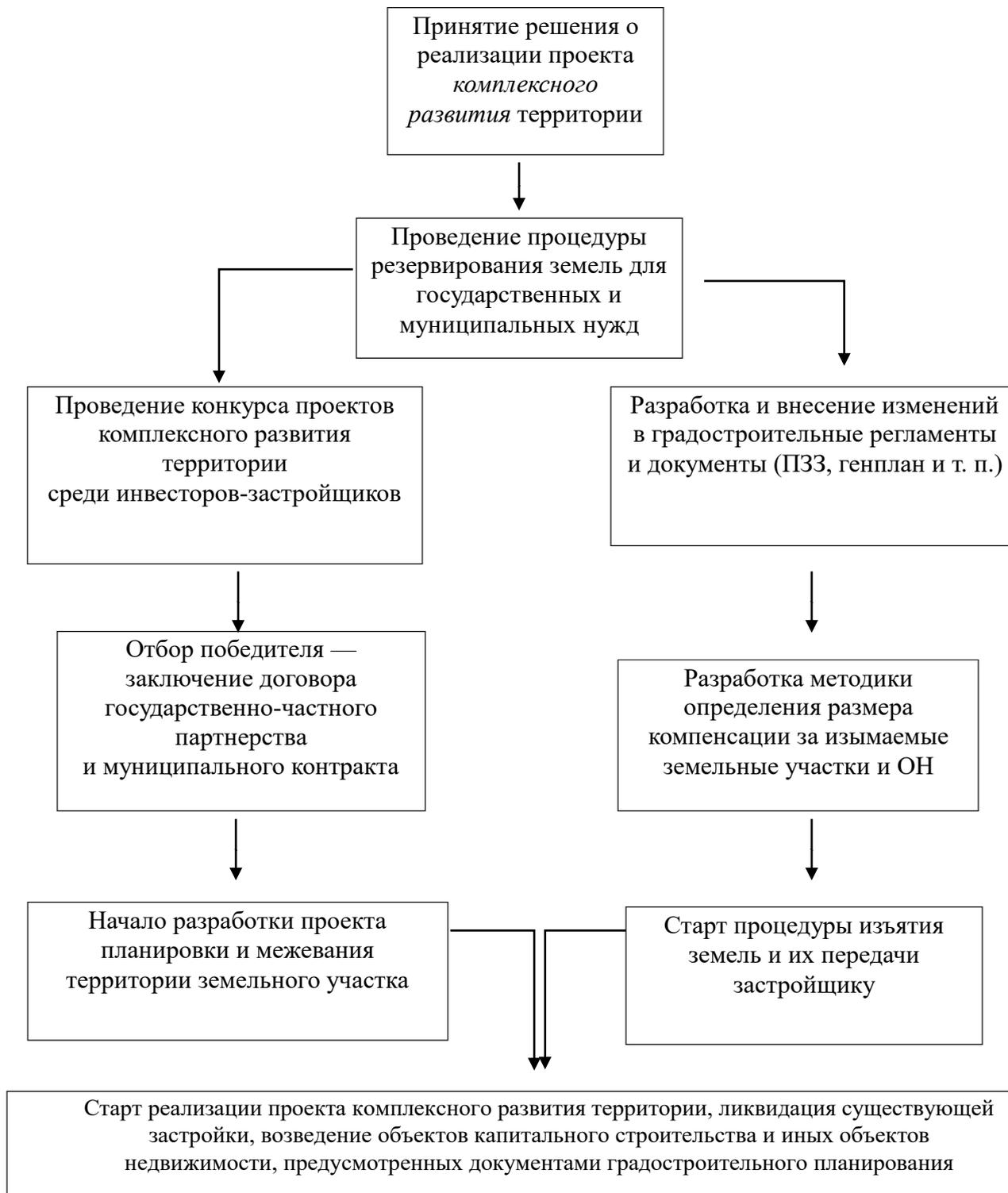


Схема реализации проектов по комплексному развитию территории в границах городских поселений с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд

На данный момент этот механизм не соответствует в полной мере требованиям складывающейся градостроительной ситуации в большинстве крупных городах России, тогда как посредством относительно небольших корректировок на уровне федерального законодательства он мог бы помочь решить множество сложных задач в сфере градоуправления и проектирования, позволив обеспечить жителей центральных районов городов высоким уровнем комфорта социально-бытовых услуг.

Список использованной литературы

1. Изъятие земель в РФ для государственных и муниципальных нужд : офиц. портал // Электронный журнал «Земельные вопросы». — Санкт-Петербург, 2020. — URL: <http://wiki-land.ru/?p=775> (дата обращения 04.03.2020).

2. Глазкова Е. В. Процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд под строительство линейных объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации / Е. В. Глазкова // Экономика и экология территориальных образований. — Ростов-на-Дону, 2015. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/protsedura-izyatiya-zemelnyh-uchastkov-dlya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-nuzhd-pod-stroitelstvo-lineynyh-obektov-v-sootvetstvi-s> (дата обращения 04.03.2020).

3. Казанков А. В. Изъятие земельных участков для государственных нужд Российской Федерации / А. В. Казанков // Право в Вооруженных Силах. — 2015. — № 10. — С. 109–112.

4. Сидорова Е. Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд / Е. Л. Сидорова // Журнал российского права. — 2010. — № 4. — С. 140–147.

5. Комментарий к Земельному кодексу РФ (постатейный) : офиц. сайт // Протос-Экспертиза. — Москва, 2020. — URL: <https://library.fsetan.ru/doc/kommentarij-k-zemelnomu-kodeksu-rf-postatejnyij> (дата обращения 04.03.2020).

6. Голованов К. П. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд проблемы правового регулирования / К. П. Голованов // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2018. — № 10. — С. 110–114.

Информация об авторах

Батоева Элеонора Валентиновна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра инженерно-экономической подготовки, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: eleonora_batoeva@mail.ru.

Азорин Максим Юрьевич — студент 2-го курса магистратуры направления подготовки 38.04.02 Менеджмент, направленность (профиль) «Управление градостроительной деятельностью и экономика развития территорий», кафедра инженерно-экономической подготовки, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: abatula.zulfia@yandex.ru.

Authors

Batoeva Eleonora V. — Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of engineering-economic preparation, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: eleonora_batoeva@mail.ru.

Azorin Maxim U. — student 2 masters course directions of training: 38.04.02 management, orientation (profile): management of urban activities and economy development of the territories, Department of engineering-economic preparation, Baikal State University, 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: maximilianazorin@gmail.com.