

Возмещение за изъятие земельных участков для публичных нужд. Споры о размере компенсации

Предотвратить изъятие земельных участков для публичных нужд почти невозможно, если процедура оформлена в полном соответствии с законодательством. Но правообладателю стоит проверить правильность расчета предложенной ему компенсации. До реформы Земельного кодекса самыми многочисленными спорами, которые возникали в связи с изъятием, были споры, связанные с размером компенсации. Вряд ли в этом отношении что-то изменится после реформы. В этой статье перечислены практические приемы, которые помогают добиться наиболее справедливой компенсации.



Кирилл Берковский,
юрист адвокатского
бюро «Егоров, Пугинский,
Афанасьев и партнеры»



Иван Коршунов,
юрист адвокатского
бюро «Егоров, Пугинский,
Афанасьев и партнеры»

Комплексные поправки, которые внес в процедуру изъятия земельных участков для публичных нужд Федеральный закон от 31.12.14 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (далее – закон № 499-ФЗ), в числе прочего коснулись порядка возмещения убытков, возникающих в связи с изъятием участков. Некоторые новые нормы решают проблемные вопросы, которые до этого разрешались только на уровне судебной практики. Другие поправки, напротив, породили новые вопросы (так, остается непонятным, как рассчитать упущенную выгоду). Тем не менее основная составляющая компенсации – рыночная стоимость изымаемого участка – будет, как и до внесения поправок, определяться на основе отчета оценщика. Поэтому прежняя судебная практика, посвященная оспариванию такого отчета, а также тактика ведения подобных дел остается актуальной и для споров по новому закону № 499-ФЗ.

Что включается в расчет компенсации в случае изъятия земельного участка

В состав убытков, подлежащих возмещению в связи с изъятием земельных участков для публичных нужд, закон № 499-ФЗ включает те же составляющие, что и ранее действующее законодательство (п. 4 ст. 63 ЗК РФ и п. 2 ст. 281 ГК РФ в редакции до 01.04.15). За изъятие полагается выплатить рыночную стоимость участка (либо

рыночную стоимость иных вещных либо обязательственных прав на участок), стоимость расположенной на нем недвижимости, убытки, которые возникают в связи с невозможностью исполнить ранее принятые обязательства перед третьими лицами, а также упущенную выгоду (п. 2 ст. 56.8 ЗК РФ).

Все перечисленное выше – это убытки (реальный ущерб и упущенная выгода). Однако рыночная стоимость участка выделяется в законе особенно. Это объясняется, вероятно, тем, что стоимость изымаемого объекта доказывается особым образом – с помощью отчета об оценке, подготовленного в соответствии с Федеральным законом от 29.07.98 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – закон № 135-ФЗ). Остальные убытки, включая упущенную выгоду, по закону № 135-ФЗ не являются объектом оценки и потому не могут попасть в отчет оценщика. Их размер подтверждают с помощью других доказательств.


Закон № 499-ФЗ расширил список лиц, которые вправе претендовать на компенсацию в случае изъятия участка. Ранее Земельный кодекс относил к ним только собственников (это следовало из буквального прочтения пункта 4 статьи 63 Земельного кодекса). Сейчас же на возмещение убытков могут рассчитывать и иные законные владельцы, например арендаторы (титульных владельцев и собственников Земельный кодекс теперь называет правообладателями). **До принятия поправок данное правило не было очевидным.**

Как проводится оценка рыночной стоимости изымаемого участка

В целях расчета суммы возмещения оценке подлежит рыночная стоимость изымаемого участка, который принадлежит на праве собственности, либо рыночная стоимость любых иных прав на участок (ст. 56.8 ЗК РФ). Оценка проводится по правилам закона № 135-ФЗ за исключением тех особенностей, которые указаны в земельном законодательстве.


Теперь в законе прямо указано, каким образом следует оценивать прекращаемые права (п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ). Например, рыночная стоимость прав компании на постоянное (бессрочное) пользование определяется как рыночная стоимость права аренды на 49 лет (п. 9 ст. 26 закона № 499-ФЗ). А рыночная стоимость права аренды или права безвозмездного пользования земельным участком по договору определяется как рыночная стоимость права аренды до истечения срока действия указанных договоров. Наиболее спорные вопросы в оценке – как определить вид разрешенного использования для такого расчета и на какую дату проводить расчет. К сожалению, закон № 499-ФЗ дал ответы не на все эти вопросы. Однако именно от их решения будет зависеть итоговая сумма компенсации.

Вид разрешенного использования земельного участка. Вид разрешенного использования (ВРИ) – это, пожалуй, основная характеристика земельного участка, в том числе для целей оценки. Именно от ВРИ зависит экономическая привлекательность участка. Поэтому правообладателю, у которого изымается участок, полу-

 Именно судебная практика до кодификации этого правила признала право арендатора изымаемой недвижимости получить возмещение (постановления Президиума ВАС РФ от 26.07.11 №2379/11, Арбитражного суда Московского округа от 23.12.14 по делу № А40-124804/11), причем в размере рыночной стоимости права аренды (определение ВАС РФ от 23.01.12 № ВАС-17606/11).

Глобальная задача

Nota bene!

 Публичный орган может изъять не только весь участок, но и часть участка (если для публичных нужд необходима лишь часть), изменив его конфигурацию, то есть вид геометрической формы участка. В таком случае рыночная стоимость рассчитывается как разница между рыночной стоимостью исходного земельного участка и рыночной стоимостью оставшегося у правообладателя участка либо, соответственно, как разница между стоимостью прекращаемого и сохраняющегося права на участок (п. 4 ст. 56.8 ЗК РФ). Также орган власти с согласия правообладателя может предоставить ему другой участок взамен изымаемого. В таком случае компенсация уменьшается на рыночную стоимость предоставляемого взамен участка (подп. 5 п. 4 ст. 56.9 ЗК РФ).

чив проект соглашения об изъятии и приложенный к нему отчет об оценке, важно обратить внимание на то, какой вид разрешенного использования применялся в целях оценки. Из-за большой специфики земельного и градостроительного законодательства предложить стандартные рекомендации по проверке ВРИ весьма затруднительно. Однако некие общие советы сформулировать можно.

Первый шаг – нужно установить дату, на которую учитывается ВРИ (п. 5 ст. 56.8 ЗК РФ). По общему правилу это должен быть день, предшествующий дате принятия решения об изъятии. Если на дату решения об изъятии ВРИ уже был изменен в целях планируемого изъятия, то учитывается тот вид, который был у участка до изменения ВРИ в целях изъятия. Если, например, у участка ВРИ – размещение торгового центра, но перед изъятием ВРИ установлен для строительства дороги, для которой изымается участок, то должен учитываться вид использования – размещение торгового центра.

Второй шаг – после установления даты правильно определить сам вид разрешенного использования. Он обязательно учитывается в Государственном кадастре недвижимости, или ГКН (п. 14 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 24.07.07 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»), а до 1 января 2015 года вносился и в ЕГРП (Правила ведения ЕГРП, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 23.12.13 № 765). Поэтому информацию о разрешенном использовании можно найти в выписке из ГКН и (или) ЕГРП. В то же время данные кадастра выполняют лишь информационную функцию, и указанные в них сведения о ВРИ могут не соответствовать действительности. Поэтому все сведения надо проверять, а при необходимости добиваться внесения изменений в ГКН.

Разрешенное использование устанавливается на основе градостроительной документации и фактического использования земельного участка. Чтобы узнать подлинный вид использования участка, необходимо сначала обратиться к генеральному плану, а также правилам землепользования и застройки (далее – ПЗЗ). Эти документы расскажут о перечне возможных ВРИ для земельного участка. Учитывая фактическое использование участка, можно будет установить конкретный ВРИ. Разумеется, при условии, что собственник не нарушает виды разрешенного использования, предусмотренные в генплане и ПЗЗ. Важно учитывать еще один момент. Если ВРИ установлен до принятия генплана и ПЗЗ, такой ранее установленный вид использования продолжает применяться, даже если он противоречит генплану и ПЗЗ. Но при одном условии: ранее установленный вид использования не создает угрозу жизни и здоровью граждан, а также не производится застройка участка (ч. 8 ст. 36 ГрК РФ, абз. 4, 6 п. 4 ст. 85 ЗК РФ, постановление Президиума ВАС РФ от 18.06.13 № 136/13).

Нельзя исключать и того, что установить ВРИ с помощью генплана и ПЗЗ не удастся. В таком случае можно опосредованно сослаться пункт 15 Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)» (утв. приказом Минэкономразвития России от 22.10.10 № 508). В этом пункте говорится о том, что если участок не застроен, то принимается тот ВРИ, который обеспечивает земельному участку максимальную рыночную стоимость с учетом террито-

риального планирования и градостроительного зонирования. Для застроенного участка принимается ВРИ исходя из назначения расположенных на участке объектов недвижимости.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКТИКИ

Предприниматель пытался оспорить подготовленный по заказу госорганов отчет об оценке рыночной стоимости его участка, который изымался для строительства олимпийских объектов. На участке была расположена автозаправка. В апелляционном суде возник вопрос, какой ВРИ должен быть применен для расчета рыночной стоимости – фактический или указанный в кадастровом паспорте. Мнения оценщика и судебного эксперта разошлись. Для решения вопроса в процесс был привлечен специалист. Он пояснил, что при изъятии участка по общему правилу наиболее эффективным использованием признается текущее использование земельного участка. Это связано с тем, что после изъятия земельный участок, по сути, выбывает из оборота. Когда фактическое использование земельного участка не совпадает с тем ВРИ, который указан в кадастровом паспорте, оценщик должен принять за основу ВРИ, указанный в кадастровом паспорте. Если же правообладатель не успел принять меры по изменению разрешенного использования (либо госорган не успел изменить ВРИ до изъятия участка), то следует учитывать фактическое использование. Но в данном деле ПЗЗ не позволяли разместить на изымаемом участке автозаправку. За изменением ВРИ предприниматель не обращался. Специалист пришел к выводу, что в такой ситуации оценщик правильно применил вид использования, указанный в кадастровом паспорте. Суд апелляции с этими выводами согласился (постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.12.13 по делу А32-14995/2011). Вышестоящая инстанция оставила решение апелляции без изменения.


Дата оценки. Размер возмещения определяется не позднее чем за 60 дней до направления правообладателю проекта соглашения об изъятии (п. 7 ст. 56.8 ЗК РФ). Очевидно, речь идет о дате, на которую должен быть составлен отчет об оценке, но она не говорит о том, по состоянию на какую дату должна определяться стоимость участка (или стоимость прав на него). Иными словами, дата оценки не конкретизируется. Возможно, дата оценки предполагается в пункте 5 статьи 56.8 Земельного кодекса, и это день, предшествующий дню принятия решения об изъятии.

ЦИТИРУЕМ ДОКУМЕНТ

В целях определения размера возмещения рыночная стоимость земельного участка, право частной собственности на который подлежит прекращению, или рыночная стоимость подлежащих прекращению иных прав на земельный участок определяется исходя из разрешенного использования земельного участка на день, предшествующий дню принятия решения об изъятии земельного участка (п. 5 ст. 56.8 ЗК РФ).


Однако прямо в пункте 5 статьи 56.8 Земельного кодекса дата оценки не упоминается. Поэтому не исключено, что в этой норме речь идет исключительно

Интересный вопрос

 **На какую дату определять вид разрешенного использования, если решение об изъятии было принято до вступления в силу закона № 499-ФЗ?**

Прежнее законодательство вопрос о дате для определения разрешенного использования не регулировало. Однако Президиум Верховного суда еще до вступления в силу закона № 499-ФЗ указал, что при наличии спора необходимо руководствоваться тем ВРИ, который был установлен в отношении участка до начала процедуры его изъятия (см. вопрос 7 в Обзоре судебной практики № 1 за 2014 год, утвержденном Президиумом ВС РФ 24.12.14). Этот подход соответствует и новому правилу (п. 5 ст. 56.8 ЗК РФ). Следовательно, ВРИ надо определять на дату, предшествующую началу процедуры изъятия.

Глобальная задача

 В Земельном кодексе есть норма о том, что отчет об оценке, составленный в целях определения размера возмещения, действителен вплоть до подписания соглашения об изъятии либо до решения суда о принудительном изъятии участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимости (п. 10 ст. 56.8 ЗК РФ). Но в этой норме не говорится о случаях, когда правообладатель оспаривает отчет об оценке или иным образом заявляет свои требования в части установления размера возмещения. Более того, если правообладатель отказался заключать соглашение об изъятии именно из-за несогласия с оценкой его участка (прав), то есть как раз в оценке заключается предмет спора, было бы абсурдно ограничивать доказывание оценки спорным отчетом.

о дате разрешенного использования участка, но не о дате оценки в целом. Если трактовать эту норму именно таким образом, то следует признать, что в Земельном кодексе существует пробел относительно даты оценки.

Также важно учитывать и то, что отчет об оценке, составленный в ходе подготовки соглашения об изъятии, предназначен исключительно для заключения такого соглашения. Если же участок изымается в судебном порядке, то этот отчет, по мнению авторов статьи, учитываться не должен. В таком случае рыночную стоимость следует определять исходя из показателей этой стоимости на момент рассмотрения спора. В новых нормах Земельного кодекса на этот счет ничего не сказано, но в свое время к такому выводу пришел Пленум ВАС РФ в постановлении от 24.03.05 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». Аналогичные разъяснения недавно принял и Президиум Верховного суда (см. вопрос 7 в Обзоре судебной практики № 1 за 2014 год, утвержденном Президиумом Верховного суда 24.12.14). По мнению суда, если собственник не согласен с предложенной стоимостью изымаемого участка или выкупная цена не указана в решении об изъятии (и стороны не согласовали выкупную цену), то суд определяет стоимость объекта исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора.

Как эффективно оспорить отчет оценщика

Итак, рыночная стоимость изымаемой недвижимости является основной составляющей при определении размера возмещения правообладателю, а отчет об оценке – основным письменным доказательством размера убытков. У правообладателя есть несколько тактических приемов, которые позволяют доказать более выгодный размер рыночной стоимости.

Первый вариант: «соревнование» разных отчетов. Заявители в таких спорах нередко просто представляют суду свой альтернативный отчет об оценке, который содержит иную величину рыночной стоимости. Но этого недостаточно. Как правило, суды считают, что наличие двух отчетов с разными суммами не позволяет определить, какой из них является недостоверным (именно к такому выводу пришли суды апелляции и кассации в приведенном выше примере). Поэтому одного только представления альтернативного отчета с иными результатами оценки будет недостаточно для опровержения результатов оценки, подготовленного по заказу публичного органа, и такой вариант – не самый неэффективный.

Второй вариант: проведение судебной экспертизы по оценке. Находясь в тупиковой ситуации, многие юристы вспоминают о судебной экспертизе – ведь именно ее результаты, как правило, становятся наиболее убедительным доказательством в суде, хотя формально заключение эксперта не должно иметь для суда заранее установленной силы и подлежит оценке наряду с иными доказательствами (п. 12 постановления Пленума ВАС РФ от 04.04.14 № 23 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе»).

Иногда суду для назначения экспертизы достаточно ходатайства одной из сторон без представления своего альтернативного расчета (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 01.08.13 по делу № А39-4307/2011). Но иногда при решении вопроса о назначении экспертизы суды учитывают значительное различие в размере выкупной цены, представленной обеими сторонами (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.10.14 по делу № А70-7885/2013). Иными словами, чтобы убедить суд в необходимости проведения экспертизы, стороне спора лучше представить еще и альтернативный досудебный отчет оценки, чтобы показать значительное расхождение в суммах между ним и отчетом, подготовленным для публичного органа в процессе подготовки соглашения об изъятии.

Далеко не факт, что столь серьезные расходы на доказательственную базу будут оправданы. Результаты судебной экспертизы всегда непредсказуемы, и расчет эксперта может оказаться далеким от той рыночной стоимости, на которую надеялся правообладатель. Поэтому более эффективным вариантом тактики спора является опровержение отчета оппонента.

Третий вариант: опровергнуть отчет об оценке. Суть этой тактики в том, что сторона представляет в суд свой отчет оценки, и при этом опровергает отчет оппонента. Если суд установит нарушения в подготовке отчета оппонента, это позволит сделать вывод о недостоверности такого отчета. Таким образом, един-

Как в целях компенсации определить размер иных убытков правообладателя

Помимо стоимости изымаемого участка или права на него возмещению подлежат также иные убытки, в том числе упущенная выгода. Ее размер можно подтвердить лишь с помощью заключения эксперта.

Помимо прямо перечисленных в Земельном кодексе убытков правообладатель вправе получить компенсацию упущенной выгоды (п. 2 ст. 56.8 ЗК РФ). Но как рассчитывать эту составляющую компенсации, в Земельном кодексе не указано. В прежней редакции Земельного кодекса вопрос расчета убытков регулировал пункт 5 статьи 57, который отсылал к постановлению Правительства РФ от 07.05.03 № 262. Постановление в свою очередь отсылало к Временным методическим рекомендациям по расчету размера убытков (утв. Росземкадастром 11.03.04). Однако с 1 апреля 2015 года пункт 5 статьи 57 Земельного кодекса не регулирует вопрос расчета убытков в случае изъятия участка. Вместо этого в законе появилась лишь абстрактная отсылка к федеральному законодательству. В Земельном кодексе можно найти указание на отчет об оцен-

ке убытков (подп. 2 п. 4 ст. 56.10 ЗК РФ). Но закон № 135-ФЗ не рассматривает убытки в качестве объекта оценки. Поэтому отчета оценщика по определению размера убытков быть не может. Это подтверждает и судебная практика (см., например, постановление ФАС Московского округа от 10.02.14 по делу № А40-97932/2011). В итоге остается один вариант – определить убытки с помощью заключения эксперта (определение ВАС РФ от 23.01.13 по делу № А73-3327/2012). Судебная экспертиза может быть назначена по поручению суда. Стороны спора вправе, самостоятельно обратившись к эксперту, заказать подготовку расчета (либо контррасчета) убытков на основании статьи 75 Арбитражного процессуального кодекса, но такой расчет не будет иметь в суде статуса экспертного заключения, а будет считаться «иным доказательством».

«Даже при полном соответствии отчета оппонента формальным требованиям его достоверность стоит проверить по содержанию проведенного исследования»

ственным достоверным доказательством оценки (если, конечно, его в свою очередь не опровергнет оппонент) будет отчет, представленный стороной. В такой ситуации судебная экспертиза с третьим результатом оценки может и не понадобиться (см., например, постановление ФАС Дальневосточного округа от 19.08.13 по делу № А51-25606/2012).

Чтобы опровергнуть отчет об оценке, представленный оппонентом, нужно проверить его, во-первых, на соответствие формальным требованиям, во-вторых, по содержанию проведенного оценщиком исследования.

Недостоверность отчета формальным требованиям может, в частности, выражаться в том, что оценщику для исследования были представлены недостоверные документы. При подготовке отчета оценщик делает оговорку о том, что он не отвечает за достоверность переданных ему документов об объекте оценки. Иными словами, оценщик, по сути, верит на слово заказчику относительно того, что переданные ему документы для исследования достоверны, и зачастую не проверяет их. Проверка документов, полученных оценщиком от заказчика и использованных в отчете оппонента, порой позволяет выявить в них какие-либо пороки и несоответствия.

Еще одно формальное нарушение – отсутствие в тексте отчета обоснования невозможности применения других методов оценки, кроме метода, избранного оценщиком.

Суды также считают недостатком отчета об оценке, когда при проведении оценки сравнительным методом объекты-аналоги не соответствуют объекту оценки по всем критериям. В таком случае, как указывают суды, нужно проводить корректировку. Дело в том, что смысл сравнительного метода состоит в следующем: оценщик устанавливает цену объекта, сравнивая его с такими объектами, которые по своим существенным характеристикам схожи с оцениваемым объектом. Применяя этот метод, оценщики порой сравнивают объект оценки с объектами, которые не соответствуют объекту оценки по ряду важных критериев.


Например, оценщик сравнивает объекты, которые расположены на участках с различным ВРИ. Само по себе это не нарушение, но, чтобы сравнивать такие не вполне аналогичные объекты, оценщик обязан применять так называемую корректировку стоимости – изменять стоимость сравниваемых объектов в зависимости от того, насколько на нее влияют отличительные критерии. Так, в приведенном примере оценщик должен учесть, как на стоимость повлияет иная ВРИ. Если этого не сделать (не скорректировать цену), то велик шанс, что суд признает отчет недостоверным (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.08.14 по делу № А70-7217/2013). Так, в одном деле об изъятии земельных участков для государственных нужд спор возник из-за того, что сторонам не удалось достичь соглашения о выкупной цене. Изымаемые участки имели ВРИ – в целях сельскохозяйственного производства. А в отчете об оценке, который представил государственный орган, в рамках применения сравнительного метода оценки оценщик использовал данные по 28 объектам-

аналогам, различным по ВРИ. Значительная масса этих объектов-аналогов имела промышленное (производственное) назначение и под строительство жилья. При этом данных о том, что на момент принятия решения об изъятии земельных участков для строительства автодороги у этих участков существовали различные, а не один ВРИ или что ВРИ изымаемых участков были изменены после их приобретения, в деле не было. То есть использование оценщиком таких объектов-аналогов было немотивированным. При этом корректировку стоимости на отличия объектов-аналогов оценщик не делал. На этом основании суд кассационной инстанции вернул дело в первую инстанцию для дополнительного исследования и оценки доказательств (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.10.14 по делу № А70-7885/2013, определением Верховного суда от 09.12.14 № 304-ЭС14-6107 подтверждена правильность подходов кассационной инстанции).

Даже при полном соответствии отчета оппонента формальным требованиям его достоверность стоит проверить по содержанию проведенного исследования. Другими словами, когда каждая из сторон представляет свой вариант оценки, другая сторона, аргументируя особенности проведенного исследования оценщика, может доказать, что именно ее отчет наиболее соответствует рыночной стоимости.

На практике наибольшая рыночная стоимость объекта достигается при использовании доходного метода, однако он применяется оценщиками при наличии бизнес-плана или иного аналогичного документа (а это бывает редко). Вторым и наиболее популярным у оценщиков методом является сравнительный метод. Этот метод позволяет определить рыночную стоимость даже на более раннюю дату, чем дата проведения оценки. В таком случае оценщик проводит индексацию рыночной стоимости, полученной на дату проведения оценки (с использованием уровня потребительских цен).

Одно из оснований для опровержения отчета оценщика, в котором использован сравнительный метод, уже был назван выше – это отсутствие корректировки стоимости в случае существенных отличий оцениваемого объекта от объектов-аналогов. Есть и другие основания. В частности, можно обосновать недостоверность сведений об объектах-аналогах, используемых в отчете. Дело в том, что информация по ним используется оценщиками зачастую из не совсем благонадежных источников (обычных СМИ, интернет-сайтов), сведения в которых могут быть неточными. Нередко оценщик использует данные из размещенных в источниках объявлений о продаже недвижимости. Но если в объявлениях не было данных об описании объекта-аналога, то использование такого объекта-аналога нельзя считать мотивированным.

Кроме того, нужно аргументировать, почему использованные в собственном отчете объекты-аналоги лучшим образом соответствуют по своим параметрам оцениваемому объекту, чем объекты-аналоги оппонентов. Наконец, можно попробовать обосновать неправильное использование корректировок (в том числе индексаций) в отчете оппонентов. 

 Для этого юристу следует хорошо ориентироваться в особенностях методики проведения оценки, правильно использовать ключевые моменты, которые позволяют суду отдать предпочтение именно отчету оценщика его доверителя. Поэтому без специальных знаний в тонкостях оценки не обойтись.