**Обеспечение жилыми помещениями граждан, дома которых подлежат сносу в связи с изъятием земельных участков**

**Введение**

Дальнейшее развитие жилищного строительства - одно из приоритетных направлений федеральной социальной политики. Но со строительством неразрывно связана очень важная проблема - проблема реновации (обновления) существующего фонда, ликвидации ветхого и малоценного жилья, в том числе небезызвестных пятиэтажек.

Причин, порождающих эту проблему, несколько. Во-первых, со временем жилье приходит в непригодность. Во-вторых, оно может предназначаться под снос в связи с тем, что для государственных или муниципальных нужд требуется отвод земельных участков. В-третьих, бывают случаи преждевременного разрушения жилых домов, когда грубо нарушаются правила и нормы строительства и эксплуатации; когда происходят экологические катастрофы, а также пожары и аварии; источником разрушения становятся и злонамеренные действия людей. В этих случаях на органы государственной власти и местного самоуправления, на предприятия и организации, страховые компании закон возлагает обязанность обеспечить граждан необходимым жильем и компенсировать понесенные ими потери.

Стоит особо отметить, что эта обязанность государственных и муниципальных структур всецело зависит от обстоятельств, повлиявших на утрату гражданами своих жилищ, будь то утрата временная или окончательная.

Эти обстоятельства можно объединить в четыре основные категории:

1) изъятие в установленном законом порядке для государственных или муниципальных нужд земельного участка, на котором находятся подлежащие сносу жилой дом и другие прилегающие к нему сооружения и устройства;

2) реконструкция или капитальный ремонт жилого дома, когда при новой его планировке прежнее жилое помещение собственника или нанимателя перестало существовать или претерпело существенные изменения; угроза обвала жилого помещения;

3) внезапное уничтожение жилого помещения в результате пожара, взрыва бытового газа, аварии систем жизнеобеспечения, обрушения из-за просчетов в строительстве дома, нарушения правил его эксплуатации;

4) уничтожение жилья в результате стихийных бедствий (наводнения, оползней, ударов молнии, землетрясения и т.п.).

В зависимости от указанных обстоятельств закон регламентирует и порядок обеспечения граждан иным жильем или выплаты им соответствующей компенсации.

**I. Общие положения**

Прежде всего, напомним, что Конституцией РФ (ст.35) декларирован основополагающий принцип: никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

В полном соответствии с названными положениями Конституции РФ Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики" (ст.10) устанавливает, что принудительное изъятие недвижимости в жилищной сфере без согласия собственника не допускается, если иное не предусматривается законом или соглашением сторон. Принудительное изъятие недвижимости по основаниям, предусмотренным законом, при отсутствии согласия собственника может проводиться лишь на основании решения суда или арбитражного суда.

Уже одно это конституционное требование по обеспечению предварительного и равноценного возмещения отчуждаемого недвижимого имущества для государственных и муниципальных нужд, а также принятые в развитие Конституции РФ нормы гражданского законодательства и Земельного кодекса РФ составляют важнейшую гарантию прав граждан на принадлежащую им недвижимую собственность, и, прежде всего, на ее основу - земельный участок.

Тем не менее, в применении указанных норм нередко допускаются разночтения, которые исходят из положений, кажущихся внешне противоречивыми. Первое из них заключается в незыблемом праве собственника на земельный участок: никто не может лишить его этого права, кроме суда. Второе - говорит о необходимости лишения собственника этого права и изъятия принадлежащего ему участка для государственных или муниципальных нужд.

При несогласии сторон спор разрешается в судебном порядке. Чем в данном случае руководствуется суд? Прежде всего, тем, насколько обоснованно требование об изъятии земельного участка с точки зрения государственных или муниципальных интересов.

По Закону решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами субъектов Российской Федерации.

Указания об органах, уполномоченных принимать решение об изъятии земельных участков, о порядке подготовки и принятия этих решений определяются федеральным земельным законодательством.

Однако практика показывает, что государственные и муниципальные органы решения о сносе домов в связи с изъятием земельных участков принимают произвольно, а обоснование этого не имеет ничего общего с государственными или общественными интересами.

Так, решением районного суда, оставленным без изменения последующими судебными инстанциями, был удовлетворен иск территориального управления о выселении граждан из жилого дома, находящегося в центре Москвы, с предоставлением жилья в других частях города под мотивом его сноса (ст. 91 Жилищного кодекса РСФСР; далее - ЖК). Но этот вывод суда материалами дела не был подтвержден.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ удовлетворила протест, внесенный в порядке надзора, и отменила судебные постановления, указав следующее: правительство Москвы, к которому перешли полномочия исполкома Московского городского Совета народных депутатов, решение о сносе дома не принимало; имеющиеся в деле протокол рабочей группы по вопросам сохранения зданий в исторически сложившихся районах Москвы о целесообразности сноса данного дома, а также распоряжения префекта административного округа о его сносе, на которые сослался суд при вынесении решения, не являются документами, дающими основание для сноса жилых домов и выселения граждан.[1]

Нельзя также признать обоснованным вывод надзорной инстанции о том, что перечисленные в ст.8 ЖК органы исполнительной власти прекратили существование, в связи с чем вопросы сноса жилых домов отнесены к компетенции других органов (префектуре административного округа), так как правопреемником исполнительной власти г. Москвы после ликвидации Мосгорисполкома стало правительство Москвы, а не префектура административного округа.

Доказательств в подтверждение решения вопроса о сносе дома в связи с отводом земельного участка для государственных или муниципальных нужд в деле нет. Более того, постановлением правительства Москвы дом подлежал реконструкции, а не сносу. Как видно из материалов дела, ответчики были согласны на предоставление на период капитального ремонта дома пригодного к проживанию жилья в маневренном фонде. Поскольку законных оснований для выселения ответчиков с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения не имелось, решение суда признано неправильным Гражданское законодательство (ст.239 ГК) допускает отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка в случаях, когда этот участок необходим для государственных или муниципальных нужд.

При этом как сам участок, так и находящиеся на нем жилые строения и иное недвижимое имущество по соглашению сторон подлежат выкупу его у собственника. Если согласие не достигнуто, вопрос решается в судебном порядке, и по решению суда недвижимость может быть изъята путем продажи с торгов с выдачей собственника имущества вырученной от продажи суммы. При этом закон устанавливает, что требование об изъятии недвижимого имущества не подлежит удовлетворению, если государственный орган или орган местного самоуправления не докажет, что использование земельного участка в целях, в которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на данное недвижимое имущество.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до истечения указанного срока (он отсчитывается со дня получения такого уведомления) допускается только с согласия собственника.

Собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о выкупе участка может владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование участка в соответствии с его назначением.

Однако для собственника существует риск того, что на него при определении выкупной цены земельного участка могут быть возложены затраты, связанные с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке в указанный период.

Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка, либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, государственный орган, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Такой иск может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка соответствующего уведомления.

По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости и выкупной цены.

Установленный ст.137-139 ЖК порядок отчуждения недвижимого имущества в связи со сносом жилых домов касается только индивидуального жилищного фонда.

Согласно указанным нормам, в случае сноса находящихся в личной собственности граждан жилых домов в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд указанным гражданам, членам их семей, а также другим гражданам, постоянно проживающим в этих домах, предоставляются по установленным нормам квартиры в домах государственного или общественного жилищного фонда. Кроме того, собственникам жилых домов по их выбору либо выплачивается стоимость сносимых домов, строений и устройств, либо предоставляется право использовать материалы от разборки этих домов, строений и устройств по своему усмотрению.

По желанию граждан принадлежащие им жилые дома и строения, подлежащие сносу, могут быть перенесены и восстановлены на новом месте или для них могут быть выстроены новые жилые дома, но при этом возмещение стоимости сносимых жилых и иных объектов, находящихся на изымаемом участке, не производится.

Конкретный порядок предоставления квартир и размер возмещения стоимости сносимых домов, строений и устройств были установлены Постановлением Совета Министров СССР "О порядке возмещения гражданам стоимости принадлежащих им жилых домов, других строений и устройств, сносимых в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, и обеспечения их жилой площадью" от 15 декабря 1961 г. N 1131 (в редакции постановления Совета Министров СССР от 21 октября 1983 г. N 1015 с изменениями от 26 сентября).

Разумеется, о компенсации стоимости самого земельного участка не могло быть и речи, поскольку по Конституции СССР земля, ее недра, воды, леса находились в исключительной собственности государства и какие-либо сделки с земельными участками являлись противозаконными.

Ныне, как известно, положение изменилось коренным образом. В собственности граждан могут находиться земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, а также находящиеся под индивидуальными жилыми домами и дачами. При этом размер земельных участков, используемых в указанных целях, законодательство не ограничивает, и они могут быть предметом гражданско-правовых сделок (купли-продажи, дарения, наследования и т.п.). Поэтому изъятие земельного участка, принадлежащего гражданам на праве собственника, для удовлетворения государственных или муниципальных нужд может быть произведено только путем его выкупа.

**2. Выкупная цена земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд**

Плата за земельный участок, предназначенный для указанных целей, выкупная цена, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Соглашение включает обязательство Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в лице уполномоченных ими органов уплатить выкупную цену за изымаемый участок.

При определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику в связи с изъятием земельного участка, включая и те, которые он несет из-за досрочного прекращения своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Изложенный порядок определения выкупной цены определен ст.281 ГК, и он в полном объеме соответствует ЗК, согласно которому изъятие или выкуп для государственных и муниципальных нужд земельных участков у граждан может производиться после того, как по их желанию соответствующие органы местной администрации выделят равноценный земельный участок, а также предприятия, учреждения и организации, для которых отводится земельный участок, построят на новом месте жилые, производственные и иные постройки взамен изымаемых и возместят в полном объеме все другие убытки, включая упущенную выгоду.

Как уже отмечалось, принудительное изъятие принадлежащих гражданам земельных участков и снос находящихся на них жилых и иных строений и устройств допустимы лишь при соблюдении двух условий: предварительного и равноценного возмещения отчуждаемого имущества. Эти условия взаимозависимы. Чтобы предварительно выплатить стоимость имущества, которое гражданин утрачивает в связи с принудительным изъятием у него земельного участка, необходимо установить размер понесенных при этом убытков и потерь, исходя из норм действующего земельного законодательства.

В случае сноса домов, находящихся в личной собственности граждан, в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд указанным гражданам и членам их семей, а также другим гражданам, постоянно проживающим в этих домах, предоставляются в том же населенном пункте благоустроенные квартиры по размеру, как правило, не менее занимаемого жилого помещения в доме, подлежащем сносу.

Однако, если по размеру занимаемое жилое помещение меньше, чем это предусмотрено нормой, по которой в данном населенном пункте обеспечиваются жилой площадью граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, квартиры предоставляются из расчета не менее этой нормы. Если размер занимаемого жилого помещения превышает установленную в регионе норму жилой площади, квартира предоставляется исходя из указанной нормы.

Дополнительная жилая площадь должна быть предоставлена, если собственник дома или другие проживающие в доме граждане имеют на нее право и фактически пользовались ею в сносимом доме.

При предоставлении квартир гражданам, подлежащим выселению из сносимых домов, не допускается заселение одной комнаты лицами разного пола старше девяти лет, кроме супругов (ч. 2 ст. 23 Основ жилищного законодательства).

К другим гражданам, которые наряду с собственником сносимого дома и членами его семьи обеспечиваются квартирами, относятся проживающие в доме бывшие члены семьи собственника, наниматели и другие лица, вселившиеся в установленном порядке (по договору найма, имеющие прописку и т.п.), при условии, что дом, подлежащий сносу, является их единственным постоянным местом проживания.

3. Если дом, подлежащий сносу, принадлежит нескольким собственникам на правах общей долевой собственности, то каждый из них имеет право на получение квартиры, если им создана самостоятельная семья. Вместе с тем, когда эти собственники дома являются членами одной семьи, им может быть предоставлена одна квартира.

4. Требование собственника дома, временно в нем не проживающего, о предоставлении ему квартиры в связи со сносом дома может быть предъявлено в течение общего трехгодичного срока исковой давности.

**3. Компенсация и возмещение убытков владельцев земельных участков**

Правительство РФ Постановлением от 28 января 1993 г. N 77 (в ред. Постановления от 15 мая 1999 г. N 534) утвердило Положение о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства" (далее - Положение).

Данное Положение не распространяется на случаи принудительного выкупа земли у граждан - собственников земельных участков в части возмещения убытков и упущенной выгоды, поскольку имущественные права собственников, в том числе и право собственности на земельный участок, регулируются в основном нормами гражданского, а не земельного законодательства. Порядок возмещения ущерба, причиненного собственнику земельного участка в связи с его изъятием, изложен выше.

Положение регулирует отношения по изъятию земельных участков у граждан, имеющих на них ограниченные права, какими являются право пожизненного наследуемого владения, право аренды, право временного пользования.

Для этой категории землевладельцев, арендаторов и землепользователей установлен следующий порядок возмещения убытков при изъятии у них земельных участков для государственных и муниципальных нужд:

убытки, причиненные изъятием или временным занятием земельных участков для указанных нужд, а также ограничением прав пользователей земли, подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду;

возмещение убытков производится предприятиями, учреждениями и организациями, которым отведены земельные участки или деятельность которых вызывает ограничение прав пользователей земли;

возмещению подлежат: стоимость жилых зданий, иных строений, сооружений и устройств, находящихся на изымаемом участке, или затраты по их переносу на новое место; стоимость плодово-ягодных, защитных и иных многолетних насаждений; убытки (затраты), необходимые для улучшения качества земли на вновь, отведенном участке; другие затраты, вызываемые неудобствами землевладения и землепользования.

Оценка расположенных на земельном участке жилых домов, объектов хозяйственно-бытового назначения, иных строений и сооружений производится по сметной стоимости строительства новых зданий, объектов и сооружений, равных имеющимся по полезной площади, вместимости, емкости, благоустройству и другим адекватным условиям.

Оценка плодоносящих плодово-ягодных насаждений, а также защитных и иных многолетних насаждений производится по стоимости саженцев, затратам на посадку и выращивание их до начала плодоношения или смыкания крон (в ценах, действующих на момент изъятия земли).

Оценка водных источников (колодцев, скважин, прудов и т.п.) производится по сметной стоимости работ на строительство новых водных источников равного дебита и качества воды, включая стоимость проектно-изыскательных работ.

Обеспечение жилыми помещениями граждан, являющихся собственниками квартир в полностью или частично приватизированном доме, в связи с его сносом Закон РФ "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" предоставил гражданам право обрести в собственность занимаемые ими квартиры из государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе и в домах, требующих капитального ремонта (ст.16). Естественно, что многие такого рода дома пришли в негодность и подлежат уже не ремонту, а сносу. Особенно это касается пятиэтажек, возведенных в начальные годы массового жилищного строительства. Местные органы власти по мере возможности занимаются их ликвидацией. Но снос таких домов возможен лишь при строгом соблюдении жилищных прав граждан, как нанимателей, так и собственников квартир.

Статья 493 ЖК регулирует порядок обеспечения жилыми помещениями граждан, являющихся собственниками квартир в полностью или частично приватизированном доме, в случае, когда он предназначен под снос. Данной статьей установлено, что если дом, в котором находятся приватизированные квартиры, подлежит сносу по основаниям, предусмотренным законодательством, то выселяемым из него собственникам квартир с их согласия предоставляется равноценное жилое помещение на праве собственности либо иная компенсация органом местного самоуправления, предприятием, учреждением, организацией, осуществляющими снос дома.

В таких случаях собственник должен получить жилое помещение, равноценное по площади, количеству комнат, благоустройству и другим благоприятным свойствам, которыми располагало прежнее жилище, или иную компенсацию (например, денежную).

При этом, сама по себе стоимость квартиры не является достаточным доказательством ее равноценности. Жилые помещения предназначены для проживания в них граждан, поэтому имеет значение сравнение потребительских качеств квартиры (размер, планировка, степень благоустройства и т.д.).

**4. Судебное рассмотрение споров, связанных с изъятием земельного участка для государственных и муниципальных нужд**

Споры сторон разрешаются в судебном порядке.

Разрешая возникший спор по требованиям, заявленным другими гражданами, временно не проживающими в доме и не утратившими право пользования жилыми помещениями, о предоставлении им квартиры в связи со сносом дома, суды должны руководствоваться ст. 60 ЖК РСФСР и о сохранении жилого помещения за временно отсутствующими гражданами.

При решении вопроса о том, на кого должна быть возложена обязанность по предоставлению жилых помещений гражданам, проживающим в сносимом доме, судам следует руководствоваться постановлением Совета Министров СССР от 15 декабря 1961 г. N 1131 в редакции постановления Совета Министров СССР от 21 октября 1983 г. № 1015. Согласно п. 4 этого постановления, при отводе земельных участков государственным или кооперативным и иным общественным предприятиям, учреждениям и организациям (кроме жилищно-строительных кооперативов) жилые помещения предоставляются этими предприятиями, учреждениями, организациями. В остальных случаях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд жилые помещения предоставляются исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов.

Так же разрешается вопрос и при предъявлении исков о выплате стоимости сносимых жилых домов, строений, устройств, а также плодово-ягодных насаждений и посевов.

Если у суда возникнут сомнения в правильности исчисления комиссией суммы денежной компенсации, он выносит определение о приостановлении производства по делу и о направлении материалов для проверки правильности оценки дома, устройств, насаждений, посевов специалисту для проведения независимой оценки указанных объектов.

Кроме оспаривания размеров компенсации, метража, предоставляемого взамен сносимого жилого помещения, собственник может обратиться с иском также о признании недействительным распоряжения, на основании которого земельный участок изымается для государственных или муниципальных нужд. Основаниями такого иска могут быть издание распоряжение неуполномоченным лицом, возможность отведения под государственные или общественные нужды земельного участка, не занятого жилыми помещениями (жилыми домами) и др.

**Заключение**

Законодательно перечень государственных и муниципальных нужд, являющихся основаниями для изъятия земельного участка не определен. Однако практика исходит из того, что в большинстве своем такими нуждами является прокладка железнодорожных путей, автомобильных дорог, строительство зданий и сооружений общественного назначения (например, школы, больницы и т.д.). Но ни какой важностью и значимостью нельзя оправдать лишение собственника или владельца его имущества без его согласия или предоставления равноценного возмещения. Поскольку в наше время жилые помещения (квартиры, жилые дома) являются, зачастую, единственным ценным имуществом гражданина, а также местом его проживания, то, по нашему мнению, при его изъятии для государственных и муниципальных нужд недопустимо только выплата денежной компенсации, без предоставления другого равноценного жилья.

Большинство судебных процессов в этой области, вытекают из того, что собственнику (владельцу) жилого помещения (жилого дома) предоставляют жилплощадь взамен изымаемой меньше по площади или по стоимости. Как показывает судебная практика суды в большинстве своем не принимают во внимание, неравноценность предоставляемого жилого помещения. Собственникам приходится добиваться правды в самых высших инстанциях.

Таким образом, несмотря на высокую степень разработанность нормативной базы в этой сфере, к сожалению, субъектами, которые изымают земельные участки для государственных и муниципальных нужд законодательство зачастую не соблюдается.

**Список литературы**

1. Жилищный кодекс РСФСР

2. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик от 24 июня 1981 г. N 5150-Х (с изм. и доп. от 26 марта, 8 июня 1984 г., 27 ноября 1985 г., 21 апреля 1986 г., 10 мая 1989 г., 22 мая 1990 г.)

3. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2001 г. (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 сентября 2001 г.)

4. Определение СК Верховного Суда РСФСР "При разрешении спора о выселении лиц ввиду сноса принадлежащего на праве личной собственности дома в связи с изъятием земельного участка для государственных нужд суду следует выяснять, какую конкретно площадь в сносимом доме они занимали, и в зависимости от этого разрешить вопрос о том, соответствует ли размер предоставляемого им жилого помещения установленным нормам" (извлечение)

5. Г.П. Макаров Права граждан на компенсацию утраченного жилья // Гражданин и право 2001 г., № 2