УДК 347.244:351.712 **DOI: 10.12737/11962**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ ВСЛЕДСТВИЕ ИХ ИЗЪЯТИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

***Ястребов А.Е.*[1]**

В статье рассмотрены основные аспекты прекращения прав на земельные участки вследствие их изъятия для государственных или муниципальных нужд. На основе анализа законодательства и судебной практики автор раскрывает проблемы, возникающие в правоприменительной практике по вопросам изъятия земельных участков. В статье содержится комментарий к отдельным изменениям в Земельный кодекс РФ и сформулированы предложения по совершенствованию правовых норм о прекращении прав на земельные участки.

Ключевые слова: прекращение прав на земельные участки, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, собственники земельных участков, безвозмездная передача земельных участков из федеральной собственности в собственность субъектов РФ или муниципальную собственность, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

ACTUAL PROBLEMS OF TERMINATION OF LAND OWNERSHIP RIGHTS DUE TO LAND SEIZURE FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

YASTREBOV A.E. - Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: yastrebov2008 @ yandex.ru

The article examines the main aspects of termination of land ownership rights due to land seizure for state and municipal needs. Analyzing law and judicial practice the author distinguishes problems appeared in legal precedents of land seizure. The article contains the commentary on several changes in the Land Code of the Russian Federation and formulates suggestions for improving legal regulations of termination of land ownership rights.

Keywords: termination of land ownership rights, land seizure for state and municipal needs, land owners, permanent (unlimited) land use, land lease, uncompensated land use, uncompensated land transfer from federal ownership to federal subject ownership or municipal ownership, public authorities, local authorities.

Ястребов Алексей Егорович — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат исторических наук, доцент (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: yastrebov2008 @ yandex.ru

Среди оснований прекращения прав на земельные участки гражданское и земельное законодательства предусматривают принудительное прекращение права собственности, иных вещных прав на земельные участки. Наиболее часто это происходит в результате изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Изъятие земельного участка, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд - это действия органов государственной власти или органов местного самоуправления, направленные на принудительное прекращение в судебном порядке и на возмездной основе права собственности и других прав на земельные участки граждан и юридических лиц, не вызванное совершением последними противоправных деяний, обусловленное необходимостью удовлетворения публичных интересов. Изъятие земель для государственных или муниципальных нужд можно рассматривать как функцию государственного и муниципального управления земельным фондом, в качестве основания прекращения прав на земельный участок и как институт земельного права.

В настоящей статье мы проанализируем отдельные аспекты судебной практики по вопросам прекращения прав на земельные участки в результате их изъятия для государственных или муниципальных нужд, обратимся к изменениям земельного законодательства по этому вопросу.

Ст. 49 Земельного кодекса РФ указывает на исключительный характер оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. К ним относятся случаи, связанные, во-первых, с выполнением международных обязательств Российской Федерации и, во-вторых, с размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов. В статье дан исчерпывающий перечень таких объектов, к которым относятся объекты федеральных и региональных энергетических систем, объекты использования атомной энергии, объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения и др.

Кроме того, основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд могут быть связаны и с другими исключительными обстоятельствами, отличными от тех, которые указываются в данной статье. Эти обстоятельства должны быть прямо указаны в федеральном законе либо в законе субъекта РФ. Примерами иных обстоятельств, которые могут служить основаниями для изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, являются объявление земель государственными природными заказниками (п. 2 ст. 22 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»); необходимость проведения работ на земельном участке; связанных с геологическим изучением и иным использованием недр (ст. 25.1 Закона РФ «О недрах») и др.

Гражданский кодекс РФ подробно раскрывает порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника (ст. 279–282 ГК РФ). Он представляет собой целую последовательность действий соответствующих органов и заключается в следующем.

Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления и подлежит государственной регистрации.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия, в т.ч. путём выкупа, участков должны быть уведомлены об этом уполномоченным органом власти, принявшим решение об изъятии, в т.ч. путем выкупа, земельных участков.

Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашения о выкупной цене или других условиях выкупа государственный орган, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в течение трех лет с момента направления собственнику участка уведомления (ст.282 ГК РФ).

Аналогичный порядок применяется и при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд у лиц, владеющих земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения. Исключение только в одном - земельный участок у них не выкупается, но все другие убытки возмещаются им в полном объеме. Прямых указаний о применении данных норм в отношении арендаторов законодательство не содержит, однако из системного толкования норм Гражданского кодекса РФ и Земельного кодекса РФ можно сделать вывод о том, что порядок изъятия земельных участков может быть распространен и на случаи, когда для государственных или муниципальных нужд требуется земельный участок, переданный в аренду. Это подтверждает судебная практика[1].

Мы согласны с точкой зрения К.Г. Гаджиева о том, что нормы Гражданского кодекса РФ фактически предусматривают два порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд: основной, или добровольный, и дополнительный (принудительный)[2]. Основной порядок установлен ст. 279 ГК РФ, он предусматривает достижение соглашения органов государственной власти или местного самоуправления с собственниками по поводу изъятия земельных участков без суда. Дополнительный порядок заключается в изъятии земельного участка по судебному решению при отсутствии согласия правообладателей в соответствии со ст. 282 ГК РФ.

Надо сказать, что законодательство предъявляет серьезные требования к документам, обосновывающим решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Эти вопросы регулируются не только земельным, но и градостроительным законодательством. В соответствии с п. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд при отсутствии документов территориального планирования. Как показывает судебная практика, отсутствие таких документов может стать основанием для признания решения об изъятии недействительным.

Так, органом местного самоуправления городского округа было принято решение об изъятии у общества земельного участка, принадлежащего ему на праве собственности. При этом в качестве основания такого изъятия орган местного самоуправления указал на строительство объекта муниципального значения - котельной. Не согласившись с указанным решением, общество обратилось в арбитражный суд с иском о признании его недействительным.

Согласно ст. 18 Градостроительного кодекса РФ документом

[1] Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 июля 2011 г. № 2379/11 // Справочно-правовая система «Гарант» – URL: http:// www. garant.ru. (дата обращения: 03.02.2015)

[2] Гаджиев К.Т. Защита конституционных прав человека и гражданина при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. – № 3. – С.23.

территориального планирования поселений, городских округов является генеральный план, подлежащий утверждению представительным муниципальным образованием. Арбитражный суд Московской области, ознакомившись с представленными органом местного самоуправления генеральными планами, установил, что в нарушение п. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ в них отсутствуют схемы размещения котельной на земельном участке Общества. Суд пришел к выводу, что органом местного самоуправления нарушен порядок принятия решения об изъятии земельного участка для муниципальных нужд, и признал его решение недействительным. Позиция суда первой инстанции была поддержана судами апелляционной и кассационной инстанций[1].

Другие примеры из судебной практики свидетельствуют о том, что суды очень внимательно оценивают соблюдение уполномоченным органом всех аспектов процедуры изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, предусмотренных ГК РФ, и нарушение любого из них может стать основанием для признания решения недействительным.

Так, судебной коллегией по гражданским делам Свердловского областного суда в апелляционном порядке было рассмотрено дело по иску администрации г. Екатеринбурга к гражданам Т., З. об изъятии недвижимого имущества для муниципальных нужд путем выкупа. Проверив материалы дела, суд пришел к выводу, что администрацией городского округа было допущено существенное нарушение порядка изъятия земельного участка для муниципальных нужд. Оно заключалось в том, что уведомления об изъятии земельного участка были направлены собственникам до того, как постановление органа местного самоуправления прошло процедуру государственной регистрации.

По мнению суда, в соответствии со ст. 279 Гражданского кодекса РФ государственная регистрация решения об изъятии земельного участка для муниципальных нужд является обязательным условием для предъявления собственнику требования о заключении соглашения о выкупе. Таким образом, местные власти нарушили требования закона об уведомлении собственников земельного участка о дате государственной регистрации решения об изъятии их имущества. Свердловский областной суд отменил решение районного суда и отказал органу местного самоуправления в иске о выкупе земельного участка в связи с несоблюдением порядка изъятия земельного участка у собственников[2].

Подавляющее большинство споров об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд касаются случаев, когда участки изымаются у физических или юридических лиц – собственников земельных участков, землепользователей, арендаторов. Однако в 2011 г. в арбитражных судах рассматривалось дело об изъятии земельного участка для муниципальных нужд не у частного субъекта, а у публичного – Российской Федерации. Поводом для дела стало распоряжение главы города Челябинска, согласно которому земельный участок изымался из собственности Российской Федерации для муниципальных нужд - строительства транспортной развязки. В связи с недостижением соглашения о выкупе администрация г. Челябинска обратилась в арбитражный суд с иском к соответствующим федеральным органам исполнительной власти об изъятии указанного земельного участка путем выкупа.

[1] Десятый арбитражный апелляционный суд. Некоторые примеры рассмотрения споров, связанных с применением земельного законодательства // Сайт Десятого арбитражного апелляционного суда – URL: http://10aas.arbitr.ru. (дата обращения: 03.02.2015)

[2] Определение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 12 января 2010 г., дело № 33-171/2010 // Сайт Свердловского областного суда – URL: http://www.ekboblsud.ru. (дата обращения: 03.02.2015)

Решениями арбитражных судов трех инстанций исковые требования были удовлетворены. Однако Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в своем постановлении от 1 декабря 2011 г. № 9987/11 принятые судебные решения отменил и отказал в удовлетворении требований администрации г. Челябинска. Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой изъятие земельного участка, находящегося в федеральной собственности, используемого для общественно-значимых нужд, другим публичным собственником повлекло бы прекращение его использования для соответствующих публичных нужд, что невозможно осуществить в порядке, урегулированном гражданским законодательством. По мнению Президиума ВАС РФ, указанные отношения имеют не гражданско-правовой, а публично-правовой характер, поэтому порядок изъятия земельных участков у Российской Федерации для нужд муниципальных образований гражданским законодательством не предусмотрен[1].

Подход, взятый на вооружение судебной практикой, показал, что установленный порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд не может применяться в отношениях, связанных с изъятием земельных участков у публичного собственника. Судебная практика выявила пробел, существующий в гражданском и земельном законодательстве, – отсутствие правового механизма передачи земельных участков из собственности Российской Федерации в собственность субъектов РФ или муниципальную собственность. На протяжении длительного времени отсутствие такого механизма не позволяло осуществлять эффективное перераспределение земельной собственности между различными уровнями публичной власти.

Однако в последнее время в законодательство были внесены изменения, устраняющие этот пробел. Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ Земельный кодекс РФ был дополнен главой V.5, вступившей в силу с 1 марта 2015 г. и регулирующей отношения по безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации. Эта глава устанавливает основания и порядок передачи земельных участков из федеральной собственности в региональную или муниципальную собственность, также в ней содержится исчерпывающий перечень земельных участков, которые не могут быть переданы в собственность субъектов РФ или муниципальную собственность. Фактически эта глава содержит дополнительное основание и порядок безвозмездного изъятия земельных участков из федеральной собственности для нужд субъектов РФ или муниципальных нужд.

Отдельная статья данной главы посвящена прекращению прав третьих лиц на земельный участок, безвозмездно передаваемый из федеральной собственности. В этом случае договор аренды такого земельного участка или договор безвозмездного пользования таким земельным участком расторгается до принятия решения о передаче земельного участка в муниципальную собственность или в собственность субъекта РФ (ст. 39.3). Обращает на себя внимание тот факт, что законодатель не предусматривает возможность возмещения убытков в связи с прекращением права постоянного (бессрочного) пользования или права безвозмездного пользования таким земельным участком и с досрочным расторжением договора его аренды. Не содержится в этой норме и положения о возможном предоставлении равноценного земельного участка. Таким образом, правообладатели земельных участков будут нести серьезные имущественные

[1] Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 декабря 2011 г. № 9987/11 // Справочно-правовая система «Гарант» – URL: http:// www. garant.ru. (дата обращения: 05.02.2015)

потери в случае прекращения их прав по данному основанию, при этом никакой компенсации этих потерь законодательство не предусматривает. По нашему мнению, это серьезно нарушает права субъектов земельных отношений, поэтому необходимо дополнить статью 39.3 нормой, предусматривающей предоставление равноценного земельного участка по желанию правообладателя, у которого прекращаются права на этот участок.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что глава V.5 Земельного кодекса РФ устанавливает новое основание прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования земельными участками, аренды земельных участков - безвозмездную передачу земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации. Однако в статьи 45, 46, 47 ЗК РФ, содержащие основания прекращения данных прав, соответствующие изменения почти не внесены, лишь в ст. 45 ЗК РФ сказано о том, что права на земельные участки прекращаются в иных случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ, другими федеральными законами. По нашему мнению, данную норму следует сформулировать более конкретно и внести изменения в указанные статьи, дополнив их еще одним основанием прекращения прав на земельные участки - безвозмездной передачей земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации. Это позволит устранить возможные противоречия в толковании и применении законодательства и создаст четкую правовую основу, регламентирующую основания прекращения прав на земельные участки.

Библиография/References:

1. Гаджиев К.Т. Защита конституционных прав человека и гражданина при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3. – С. 23.

2. Галиновская Е. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность // Хозяйство и право. – 2015. - № 1. – С. 3-12.

3. Дихтяр А.И. Обзор судебной практики по делам, связанным с прекращением прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах // Юрист. – 2010. - № 11. – С. 57-64.

4. Ковалева Е., Бутовецкий А. Порядок изъятия земельных участков и иного недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд (Обзор положений Федерального закона от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») // Хозяйство и право. – 2015. – № 2. – С.16-27.

5. Мельников Н.Н. Изъятие (выкуп) земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Хозяйство и право. – 2009. - № 10. – С.109-112.

6. Чаркин С. А. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд: проблемы, возникающие на практике // Российский судья. – 2008. – № 10. – С. 23 – 25.

1. Gadzhiev, K.T. (2009) Zashhita konstitucionnyh prav cheloveka i grazhdanina pri izjatii zemel'nyh uchastkov dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd [Citizens constitutional rights protection in case of the land lot seizure for public and municipal use] // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-government]. –№ 3. – P. 22–24. (In Russ.)

2. Galinovskaya, E. (2015) Napravlenija razvitija zemel'nogo zakonodatel'stva: novye tendencii i preemstvennost' [Directions of development of land legislation: emerging trends and continuity] // Hozjajstvo i pravo [Economy and Law]. – № 1. – P.3–12. (In Russ.)

3. Dikhtyar, A. I. (2010) Obzor sudebnoj praktiki po delam, svjazannym s prekrashheniem prav na zemli sel'skohozjajstvennogo naznachenija v obshhestvennyh interesah [Review of judicial practice on cases related to termination of rights to land of agricultural purpose in public interests] // Jurist. – № 11. – P.57–64. (In Russ.)

4. Kovaleva, E., Butovetsky, A. (2015) Porjadok iz#jatija zemel'nyh uchastkov i inogo nedvizhimogo imushhestva dlja gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd (Obzor polozhenij Federal'nogo zakona ot 31.12.2014 № 499-FZ «O vnesenii izmenenij v Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii») [The order seizure of land and other immovable property for state and municipal needs (overview of provisions of the Federal Law of 31.12.2014 № 499-FL «About modifi cation of the Land Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation»] // Hozjajstvo i pravo [Economy and Law]. – № 2. – P.16–27. (In Russ.)

5. Melnikov, N. (2009) Izjatie (vykup) zemel'nyh uchastkov dlja gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd [The seizure (purchase) of land for state and municipal needs] // Hozjajstvo i pravo [Economy and Law]. – № 10. – P.109–112. (In Russ.)

6. Charkin, C. (2008) Izjatie zemel'nyh uchastkov dlja gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd: problemy, voznikajushhie na praktike [The seizure of land for state and municipal needs: the problems of judicial practice] // Rossijskij sud'ja [Russian Judge]. – № 10. – P. 23–25. (In Russ.)