

Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд

Корякова Екатерина Александровна, студент 3-го курса бакалавриата факультета подготовки специалистов для судебной системы Уральского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (Челябинск, Российская Федерация); e-mail: e_koryakova@mail.ru

Научный руководитель:

Лихолетова Светлана Вячеславовна, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета (Челябинск, Российская Федерация), кандидат юридических наук; e-mail: univchel@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются нормы земельного законодательства, устанавливающие исключительные случаи изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Учитывая отсылочные нормы, содержащиеся в земельном законодательстве, исследуются нормы законодательства о градостроительной деятельности, регулирующие отношения в сфере развития застроенных территорий, а также их правоприменительная практика. Исследование позволило сделать вывод о целесообразности корректирования правовых норм, регулирующих данные отношения, в целях предупреждения возникновения споров.

Ключевые слова: земельное право, государство, изъятие земельных участков, развитие застроенных территорий, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, правоотношения, Development of Built-Up Areas

Withdrawal of Land Plots for State and Municipal Needs

Ekaterina A. Koryakova, BA Student at the Faculty of Training for the Judiciary, Ural branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian State University of Justice” (Chelyabinsk, Russian Federation); e-mail: e_koryakova@mail.ru

Academic Supervisor:

Svetlana V. Likholetova, Associate Professor at the Department of Business, Competition and Environmental Law, South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation), Phd in Jurisprudence; e-mail: univchel@mail.ru

Abstract

The article analyzes the norms of land legislation that establish exceptional cases of seizure of land for state or municipal needs. Taking into account the reference norms contained in the land legislation, the norms of the legislation on town-planning activity, regulating relations in the sphere of development of built-up areas, as well as their law enforcement practice are being investigated. The study made it possible to draw a conclusion about the expediency of correcting the legal norms governing these relations, in order to prevent the emergence of disputes.

Keywords: land law, state, seizure of land, development of built-up areas, seizure of land for state and municipal needs, legal relations, Development of Built-Up Areas

Возведение инфраструктурных объектов, строительство нефтепроводов, газопроводов, водопроводов, линий электропередач зачастую становятся причинами изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, находящихся в собственности граждан и компаний. Как правило, данные «нужды» связаны с необходимостью размещения объектов муниципального и государственного значения, если отсутствует иной вариант решения данной задачи. Также «нужды» могут быть связаны с выполнением международных обязательств Российской Федерации, с иными обстоятельствами, указанными в законах субъектов Российской Федерации или федеральных законах²⁷. Хочется отметить, что не все правоведы согласны с таким определением «государственных и муниципальных нужд». В частности, О. И. Крассов предлагает использовать термин «общественное использование» [2]. Так как процедура изъятия представляет собой сложный процесс, при котором происходит принудительное прекращение права на землю в целях обеспечения «интересов общества и государства», зачастую при ее реализации возникают проблемы, которые непосредственно связаны с собственниками земельных участков.

Как уже было сказано выше, само по себе изъятие земель для государственных и муниципальных нужд признается принудительным основанием прекращения права на земельный участок и поэтому применяется в исключительных случаях. Перечень случаев предусмотрен в ст. 49 ЗК РФ, но он не является исчерпывающим, так как в данной статье содержится оговорка, подразумевающая под собой установление иных случаев изъятия земельных участков [3]. Данная возможность осуществляется при принятии законов на уровне субъекта. Так, на протяжении последних лет был принят ряд законов, устанавливающих новые основания изъятия земельных участков. 8 мая 2009 г. был принят Федеральный закон № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума “Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Перед проведением олимпиады в Сочи был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». По мнению Н. А. Сыродоева, при данной ситуации земельные участки попадают «под руку» государственно-правового регулирования, государственных органов, земельных специалистов и строителей задолго до начала процедуры изъятия земельного участка [4].

Нормы, регулирующие процедуру изъятия, содержатся как в земельном законодательстве, так и в гражданском. Порядок изъятия предусмотрен в гл. VII.1 ЗК РФ. Изъятие участка происходит независимо от формы прав на землю (предоставленный на праве постоянного пользования или пожизненного наследуемого владения) из собственности или на праве аренды. Решение об изъятии земельного участка в соответствии с п. 3 ст. 279 ГК РФ принимают федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органы муниципального самоуправления²⁸. Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы по изъятию земельных участков разрешаются на уровне местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, а также муниципального, городского округа.

²⁷ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

²⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Несмотря на подробное регулирование данной процедуры, зачастую возникают проблемы в правоприменительной практике. Рассмотрим некоторые из них.

Первой проблемой, с которой сталкиваются собственники земельных участков, является вопрос по поводу правомерности изъятия земельных участков для целей, установленных в ч. 2 ст. 49 ЗК РФ, а именно в определении значимости объекта, который планируется возводить. В качестве примера рассмотрим определение Нижегородского областного суда. Из определения мы видим, что у гражданина был изъят земельный участок в связи с необходимостью размещения на нем линий водоснабжения. Изучив материалы дела, суд посчитал, что данный объект не имеет муниципального значения, так как данная линия была предназначена для обеспечения питьевых нужд граждан, земельные участки которых находятся в частной собственности. Среди объектов, указанных в п. 2 ст. 49 ЗК РФ, объекты водоснабжения муниципального значения названы. Судом признано, что органы местного самоуправления обязаны обеспечить организацию водоснабжения населения, но это не обосновывает того, что данный объект имеет муниципальное значение²⁹. Таким образом, отметим, что объекты, имеющие муниципальную и государственную значимость, должны размещаться в соответствии с публичными интересами, а не с интересами частных лиц, хотя их строительство может быть произведено коммерческими организациями и они могут находиться в частной собственности [1].

Вторая проблема, с которой сталкиваются собственники, это оценка земельного участка и его денежная или иная (недвижимая) компенсация. Обратимся к нормам Гражданского кодекса РФ, согласно которым в силу обязательств должник обязан совершить в пользу кредитора определенные действия, которые выражаются в качестве выполнения работы, уплаты денежных средств, передачи имущества и тому подобное, либо воздержаться от определенного действия. Кредитор, в свою очередь, имеет право требовать от должника выполнения возложенных на него обязательств. Исходя из этого, определяем, что государство в данном обязательстве выступает в качестве должника. Оно должно определить сумму — цену выкупа, которая будет передана собственнику. Цена выкупа формируется из трех составляющих: рыночной стоимости земельного участка, рыночной стоимости расположенного на участке недвижимого имущества (жилого, нежилого) и из убытков в связи с изъятием земельного участка. При выкупе в обязательном порядке проводится оценка объектов, даже если собственник и госорган договорятся о цене самостоятельно, все равно привлечение оценщика считается необходимым. Таким образом, при изъятии земель собственнику должно быть предоставлено равноценное возмещение, при нарушении такого условия процедура будет иметь характер национализации. В качестве примера рассмотрим Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 марта 2011 г. Согласно материалам дела суд первой инстанции частично удовлетворил требования истца, исходя из того, что соглашение о возмещении убытков было подписано 15 декабря 2008 г., а фактическое изъятие было произведено 20 декабря 2008 г., то есть на несколько дней позже. При этом было отказано в удовлетворении требований о взыскании упущенной выгоды в виде неполученной арендной платы за использование земельного участка³⁰.

В целях защиты прав землевладельцев, землепользователей, собственников, арендаторов следует урегулировать основания и процедуру возмещения убытков всем лицам, права которых на земельные участки были прекращены в связи с проведением изъятия. При этом необходимо указать, на каком уровне возмещаются убытки — из регионального или федерального бюджета, а также законодательно закрепить положение о возмещении убытков, вызванных досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами [3].

²⁹ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 4 сентября 2012 г. по делу № 33-6489/2012.

³⁰ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 марта 2011 г. по делу № А56-39222/2010.

Третьей проблемой, возникающей при реализации процедуры изъятия, является уже непосредственно толкование нормы, закрепленной в п. 3 ст. 49 ЗК РФ, где сказано, что изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд может осуществляться и по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом³¹. Таким образом, правоприменитель может растолковать данную норму расширительно.

На мой взгляд, необходимо выделить еще два варианта, при которых также возможна процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Во-первых, если такие участки необходимы для ведения работ, связанных с пользованием недрами. Согласно ЗК РФ данное решение обосновывается лицензией на пользование недрами и принимается по ходатайству недропользователя, с ним и заключается договор. По данной позиции стоит учитывать определение Верховного Суда РФ, согласно которому принудительное изъятие не может проводиться другими частными лицами в целях получения выгоды. Из этого следует, что данная деятельность будет производиться в интересах общества.

Во-вторых, это изъятие земельного участка в связи с принятием решения о развитии застроенной территории. Согласно пп. 8 п. 3 ст. 46.2 ГК РФ при определении содержания договора о развитии территории среди обстоятельств обозначено принятие решения органов местного самоуправления об изъятии для муниципальных нужд жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, расположенных на застроенной территории, в отношении которых было принято данное решение. А также изъятие земельных участков, расположенных в границах данных территорий.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что целесообразно в ст. 49 ЗК РФ указать возможность изъятия земельных участков не только для муниципальных и государственных нужд, но и в иных случаях. Например, при пользовании недрами в целях добычи полезных ископаемых, при принятии решения о развитии застроенной территории. Данное введение позволит предупредить возникновение споров о правомерности прекращения права на земельный участок и, как следствие, повысит уровень гарантии прав на землю.

Литература

1. *Галиновская Е. А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения : науч.-практич. пособие / Е. А. Галиновская. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2019. 270 с.
2. *Крассов О. И.* Право частной собственности на землю: купля-продажа, аренда, приватизация, судебная защита / О. И. Крассов. М. : Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 144 с.
3. *Сонина Д. Д.* Реквизиция и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд как основания прекращения права на землю / Д. Д. Сонина // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1. С. 110–113.
4. *Сыродоев Н. А.* Возникновение права на землю // Государство и право. 2004. № 10. С. 65–73.
5. *Чмыхало Е. Ю.* О некоторых проблемах изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд / Е. Ю. Чмыхало // Правовое обеспечение экологической безопасности в сфере природопользования и энергетики. 2018. № 1. С. 143–148.

³¹ Земельный кодекс РФ. 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.