

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.412.3

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

© **Батуева Ольга Робертовна**

магистрант 1-го года обучения

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

olyabatueva20001@gmail.com

© **Балдаева Римма Александровна**

кандидат биологических наук, доцент

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

brimma72@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые проблемы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В частности, раскрывается проблема двоякого толкования «государственных нужд» в Конституции РФ, отсутствия единого понятия «государственных и муниципальных нужд» и методики определения рыночной цены и размера ущерба, а также рассмотрена проблема открытого перечня оснований для изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Предложены пути решения данных проблем путем создания единого нормативно-правового акта, содержащего определение «государственных и муниципальных нужд», методику определения цены и ущерба. Кроме того, предлагаем ввести понятие «публичные нужды» в Конституцию РФ.

Ключевые слова: земля, изъятие земельных участков, государственные и муниципальные нужды, публичные нужды, принудительное прекращение прав собственности, равноценное возмещение, компенсация, выкуп земельных участков.

Земля — это ценность, по поводу которого возникают споры не только между частными собственниками, но и между физическими лицами и государством. Государство обязано защищать институт частной собственности и не посягать на него, иначе ни о каких правах гражданина нельзя говорить. Конституция Российской Федерации содержит норму, гарантирующую защиту право частной собственности. В связи с этим особую значимость имеет институт принудительного прекращения прав на земельные участки. Одним из оснований прекращения прав на земельные участки является изъятие земельных участков для государственных муни-

ципальных нужд. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд возможно при соблюдении определенных условий. Эти условия должны обеспечивать защиту прав частных собственников от необоснованных притязаний органов государственной власти. Однако существуют некоторые проблемы, связанные с правовым регулированием изъятия земельных участков, что свидетельствует о несовершенстве законодательства Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 35 Конституции РФ 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 возмещения¹. Однако Земельный кодекс Российской Федерации² (далее — ЗК РФ) и Гражданский кодекс Российской Федерации³ (далее — ГК РФ) регламентируют процедуру изъятия земельных участков не только для государственных, но и для муниципальных нужд. Мы согласны с мнением некоторых ученых, что при буквальном толковании норм ст. 35 выявляется противоречие Конституции РФ соответствующих норм ЗК РФ и ГК РФ [1, с. 159].

Так, по данной неопределенности гражданином К. М. Форисом были направлены жалобы в Конституционный Суд РФ. Он оспаривал конституционность абз. 10 подп. 2 п. 1 ст. 49 ЗК РФ (в редакции Федерального закона от 8 ноября 2007 года), в соответствии с которым было издано постановление мэра города Абакан от 20 августа 2007 г. «Об изъятии земельного участка для муниципальных нужд города Абакан», предписывающее изъятие путем выкупа для муниципальных нужд земельного участка, принадлежащего на праве общей собственности гражданам Л. П. Форис и М. П. Форис. Заявитель указывал, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а потому оспариваемая норма, предусматривающая возможность изъятия путем выкупа у собственников земельных участков для муниципальных нужд в исключительных случаях, связанных с размещением объектов муниципального значения (в данном случае автомобильной дороги) при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов, не соответствует ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, которая допускает принудительное отчуждение

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Текст: непосредственный.

² Земельный кодекс Российской Федерации Земельный от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. 29 окт. Ст. 4147, 4148 (с изменениями на 2 июля 2021 г.). Текст: непосредственный.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (с изменениями на 28 июня 2021 г.). Текст: непосредственный.

имущества только для государственных нужд (при условии предварительного и равноценного возмещения).

Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы к рассмотрению, указав, что, «не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом особенности правосубъектности местного самоуправления, которые обуславливаются его конституционными характеристиками как формы публичной власти, сопоставимы с особенностями правосубъектности иных публичных образований — Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»¹.

По нашему мнению, во избежание такого двойного толкования необходимо заменить понятие «государственные нужды» в части 3 статьи 35 Конституции РФ на термин «публичные нужды». Данный термин будет включать в себя государственные и муниципальные нужды.

Кроме того, законодательство РФ не закрепляет понятия государственных или муниципальных нужд и не содержит критериев для его определения, что может способствовать злоупотреблению со стороны уполномоченных органов и неправомерному принятию решений об изъятии земельных участков у их правообладателей. Подобная неясность в определении понятия государственных и муниципальных нужд ведет к конфликту частных и публичных интересов и, что более важно, к возможности нарушения гарантированного Конституцией РФ права частной собственности, признание, соблюдение и защита которого являются одними из основных обязанностей государства [3].

Попытку дать разъяснение относительно содержания дефиниции «государственные и муниципальные нужды» принял Верховный Суд в п. 20 Постановления Пленума ВС от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Однако Верховный Суд всего лишь продублировал статью 49 Земельного кодекса: «под государственными или муниципальными нуждами при изъятии земельных участков следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или му-

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 г. № 435-О-О. URL: <http://base.garant.ru/1788637>. Текст: электронный.

ниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений)»¹.

Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного суда РФ также предприняла попытку дать определение рассматриваемому термину в Определении от 27 октября 2015 г. № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013: «Под государственными или муниципальными нуждами при этом могут пониматься потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), но является невозможным без изъятия имущества, принадлежащего частному субъекту»².

Однако до сих пор нет точного понимания, что является «интересами общества, общественно полезных целей» [10, с. 23]. Вследствие такого нерешенного вопроса, при рассмотрении дел суд определяет наличие или отсутствие общественных интересов и общественно полезных целей исходя из собственных видений и каждый раз по-разному исходя из обстоятельств дела, а не из положений в законе.

В юридической литературе также обсуждается вопрос об определении понятия «государственных и муниципальных нужд». Существуют различные точки зрения. Так, по мнению Н. П. Кабытова, под государственными и муниципальными нуждами следует понимать потребность соответствующего публично-правового образования в использовании данного участка в соответствии с его законодательно установленными функциями [5, с. 136]. Е. А. Конюх определяет государственные и муниципальные нужды как определенные законом объективно возникшие общественно-значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемых в установленном законом порядке публично-правовыми образованиями [6, с. 33]. В. А. Евсегнеев понимает государственные и муниципальные нужды как публичные нужды, удовлетворение которых идет на пользу либо всего населения страны, либо жителей муниципального образования [2, с. 74].

Резюмируя все вышеперечисленные определения государственных и муниципальных нужд, мы попытались сформулировать своё: государственные и муниципальные нужды — это актуальные потребности государственных или муниципальных в целях обеспечения граждан определенными публичными благами или в их сохранении.

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 г. № 14 // Российская газета. 2009. № 123. 8 июля. Текст: непосредственный.

² Определение ВС от 27 октября 2015 г. № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013. URL: <http://base.garant.ru/71215160>. Текст: электронный.

Другая проблема института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд — это открытый перечень оснований изъятия земельных участков. Такой перечень даёт возможность законодателю закреплять в федеральных законах дополнительные основания отчуждения частной земли.

Проблема заключается в отсутствии системности. Изначально специальные основания изъятия включались в виде нескольких статей в базовые отраслевые законы: Жилищный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон РФ «О недрах». Но в дальнейшем «законодательные исключения» стали более распространенным явлением, получая подробное нормативное регулирование, обрастая новыми правилами и процедурами и в итоге оформляясь в самостоятельные законодательные акты. Такими законами являются:

- «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 Российской Федерации» от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ;

- «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ;

- «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ;

- «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ.

Согласно позиции Н. А. Игониной и Д. И. Ережипалиева, перечень исключительных случаев изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, закрепленный в ст. 49 ЗК РФ, должен носить исчерпывающий характер [4, с. 68].

Однако существуют абсолютно противоположные точки зрения. Так, Н. В. Макачук в своей научной работе говорит о том, что нецелесообразно в настоящее время сужать перечень оснований изъятия земельных участков [8, с. 13].

Он считает, что институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд не стоит на месте, постоянно развивается и движется вперед, поэтому могут появляться новые случаи, где

необходимо изъять земельные участки и, следовательно, сделать возможным закрепления таких случаев законодательно.

Мы считаем, что открытый перечень оснований способствует злоупотреблениям со стороны уполномоченных органов и неправомерному принятию решений об изъятии земельных участков у их правообладателей, поэтому предлагаем сделать перечень оснований изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд закрытым.

Ещё одна проблема касается отсутствия единой методики определения рыночной цены и размера ущерба. В Российской Федерации не существует единой детальной методики определения размера равноценного возмещения за изъятие земли. Федеральный закон «Об оценочной деятельности» и «Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков» содержат только общие инструкции по порядку расчета компенсации.

Проблема в том, что при отсутствии единых правил оценивания, разработанных экспертами и проверенных многолетней практикой, каждый оценщик полагается на свои сугубо индивидуальные знания и опыт. Например, корпорация «Олимпстрой» привлекла к оценке своих аккредитованных оценщиков и поручила им определять убытки, «при этом не удосужившись разработать методические рекомендации». В итоге, рыночная стоимость изымаемых земельных участков доходила до 200 тысяч долларов за сотку земли [7]. В других случаях может возникнуть противоположная ситуация: результаты оценки окажутся неоправданно низкими.

Об этой же проблеме говорит С. М. Саргсян, выявляя случаи недостаточной (несправедливой) компенсации, выплачиваемой правообладателю. Автор указывает на то, что в современной системе законодательства РФ отсутствуют точно установленные методические указания определения размера возмещения за изъятие земельных участков, в связи с чем возникают ошибки при учете индивидуальных особенностей участков при расчете их рыночной стоимости. Такое явление влечет за собой выплату несправедливого возмещения правообладателям изымаемых земельных участков [9, с. 26].

Институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд всегда являлся проблемным и спорным способом принудительного изъятия земельных участков по итогам анализа судебной практики. Во-первых, при изъятии земельных участков всегда соприкасаются несколько отраслей права — гражданское и земельное право, а в некоторых случаях жилищное право. Во-вторых, земельный участок выступает не только как объект право собственности, но и является природным ресурсом, используемый в хозяйственной и иной экономической деятельности. Земельный участок охраняется как необходимая часть окружающей среды. В целях совершенствования механизма изъятия частной земли необходимо провести серьезные реформы. В частности, не только дополнить существующее нормативное регулирование положениями, устанавли-

ливающими определения основных понятий института изъятия, не только устранить противоречия и пробелы в данной области, но и в целом унифицировать правовую регламентацию института. Создание единого нормативного акта, действующего на федеральном уровне, может значительно облегчить работу правоприменителям.

Литература

1. Земельное право России: учебник для среднего профессионального образования / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин, К. А. Селиванова ; под редакцией А. П. Анисимова. 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2021. 373 с. (Профессиональное образование). URL: <https://urait.ru/bcode/487098> (дата обращения: 20.03.2021). Текст: электронный.
2. Евсегнеев В. А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 70–76. Текст: непосредственный.
3. Ермошина Е. Проблемы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. URL: <https://www.eg-online.ru/article/350042> (дата обращения: 20.03.2021). Текст: электронный.
4. Игонина Н. А., Ережипалиев Д. И. Актуальные проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере долевого строительства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 66–72. Текст: непосредственный.
5. Кабытов Н. П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Самара, 2004. 194 с. Текст: непосредственный.
6. Конюх Е. А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 30–40. Текст: непосредственный.
7. Коростелев С. П., Краснова А. Ю. К вопросу определения равноценного возмещения собственникам при изъятии имущества для государственных и муниципальных целей // Имущественные отношения в РФ. 2013. № 8(143). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-opredeleniya-ravnotsennogo-vozmescheniya-sobstvennikam-pri-izyatii-imuschestva-dlya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-tseley> (дата обращения: 10.05.2021). Текст: электронный.
8. Макаrchук Н. В. Спорные вопросы правового регулирования изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ практика. 2017. № 8. С. 12–19. Текст: электронный.
9. Саргсян С. М. Проблемы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Науки о Земле: вчера, сегодня,

завтра: материалы международной научной конференции (г. Казань, май 2016 г.). Казань: Бук, 2016. С. 24–30. Текст: непосредственный.

10. Шацкая М. Г. Критерии определения оснований изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в российском законодательстве // Экологическое право. 2019. № 2. С. 19–24. Текст: непосредственный.

11. Батуева О. Р. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд: сравнительно-правовой анализ на примере России и США. Улан-Удэ. 55 с. Текст: непосредственный.

ABOUT SOME PROBLEMS OF SEIZURE OF LAND PLOTS FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

Batueva Olga Robertovna

1 year master's student

Dorzhi Banzarov Buryat State University

6, Sukhe-Bator st., Ulan-Ude, 670000 Russia

olyabatueva20001@gmail.com

Baldaeva Rimma Alexandrovna

PhD in Biological Sciences

Associate Professor at the Department of Civil Law and Procedure

Dorzhi Banzarov Buryat State University

6, Sukhe-Bator st., Ulan-Ude, 670000 Russia

brimma72@mail.ru

Abstract. The article examines some of the problems of land acquisition for state and municipal needs. In particular, it reveals the problem of the ambiguous interpretation of «state needs» in the Constitution of the Russian Federation, the lack of a single concept of «state and municipal needs» and the methodology for determining the market price and amount of damage, as well as the problem of an open list of grounds for the seizure of land for state and municipal needs. The ways of solving these problems by creating a single normative legal act containing the definition of «state and municipal needs», a methodology for determining the price and damage are proposed.

Keywords: land, seizure of land plots, state and municipal needs, public needs, compulsory termination of property rights, equivalent compensation, compensation, redemption of land plots.