

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Сычева Анна Владимировна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗЪЯТИЯ ОБЪЕКТОВ
НЕДВИЖИМОСТИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Направление подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н. Г. Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
к.ю.н., доцент

подпись, дата

Е.Н. Тогузаева

Заведующий кафедрой
гражданского права и процесса
к.ю.н., доцент

подпись, дата

Е.Н. Тогузаева

С а р а т о в
2 0 2 3

Актуальность темы исследования. Достижение национальных целей развития России требует от государства реализации масштабных инвестиционных проектов, связанных со строительством различных инфраструктурных объектов, для размещения которых необходимы земельные участки. У государства возникает потребность в перераспределении ресурсов в интересах общества за счет интересов частных лиц. Таким образом, в процессе осуществления государственными органами своих полномочий все чаще появляется необходимость в изъятии земельных участков и объектов недвижимости из частной собственности.

Ограничения права частной собственности в форме принудительного изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд являются средством обеспечения государством обязательств по защите прав и свобод человека, средством выполнения государством своих социальных функций.

Изъятие частной собственности возможно, если оно «адекватно социальному результату и строго обусловлено публичными интересами»¹. При этом должен соблюдаться основополагающий конституционный принцип баланса частных и публичных интересов как основа правового регулирования отношений между государством и частными лицами. Баланс интересов не означает их равенства, необходим поиск оптимального сочетания гарантий соблюдения прав и законных интересов граждан, с одной стороны, и устойчивого развития и функционирования государства и общества, с другой. При этом, вторгаясь в сферу автономии воли частного лица, законодательство должно не допускать поражения прав, свобод и самой личности человека, каковые являются высшей ценностью, и признание, соблюдение и защита которых есть обязанность государства.

Действующее законодательство, регулирующее институт изъятия

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. №6-П, от 24 февраля 2004 г. № 3-П, от 12 июля 2007 г. № 10-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П и др.

земельных участков для государственных и муниципальных нужд, с момента своего появления в виде Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вызывало и вызывает многочисленные споры. В него постоянно вносятся изменения, упрощающие и ускоряющую процедуру изъятия, в то время как прекращение права собственности должно быть мерой «экстраординарной, носить исключительный характер по целям, процедуре и фактическому применению»¹.

Несовершенство законодательного регулирования приводит к вольному трактованию полномочий властно-распорядительных органов при принятии решений об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, то есть, фактически, к изъятию частной собственности при отсутствии реальных публичных интересов (государственных и муниципальных нужд), что, в свою очередь, ведет к нарушению стабильности в обществе.

Объектом исследования магистерской работы являются общественные отношения, возникающие в процессе изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования служат правовые нормы, регулирующие особенности процедуры изъятия недвижимого имущества для государственных и муниципальных нужд.

Целью настоящей работы являются изучение особенностей правового регулирования отношений, возникающих при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, выявление проблем регулирования и поиск путей их решения.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

- обосновать возможность изъятия земельных участков и объектов

1 Экспертное заключение по проекту федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 24 ноября 2014 г. № 136-6/2014).

недвижимости для государственных и муниципальных нужд;

- изучить основания, условия и процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

- выявить недостатки и проблемы правового регулирования механизма изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд;

- исследовать особенности изъятия земельных участков и объектов недвижимости в целях комплексного развития территории;

- определить направления совершенствования законодательства, регулирующего институт изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

Степень научной исследованности темы. Данной теме исследования посвящены труды Д. И. Мейера, Г. Иеринга, Г. Ф. Шершеневича, К. П. Победоносцева, М. В. Венецианова, Н. А. Сыроедова, С. С. Алексеева, Е. А. Суханова, И. А. Тихомирова, О. И. Красова, Г. К. Толстого, А. Л. Маковского, диссертационные работы О. А. Алтгентовой, Е. И. Буртовой, А. Я. Дихтяр, С. Д. Афанасьевой, Е. А. Гринь, А. И. Кичко, А. А. Крысанова, Е. С. Клейменовой, Н. П. Кабытова, А. Н. Тихова, Н. Ю. Чаплина.

В качестве дополнительных источников использовались научные публикации Е. Л. Поветкиной, В. И. Сенчищева, В. В. Долинской, Л. Е. Бандорина, Т. С. Красновой.

Методы исследования. Проведенное исследование опирается на всеобщий диалектический метод, общенаучные методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, теоретические и экспериментальные методы, а также на специальные юридические методы: формально-научный и сравнительно-правовой.

Эмпирическая база. При проведении исследования использовались материалы обобщения судебной практики (соответствующие постановления судов), научные источники, публикации, материалы СМИ, связанные с

изъятием земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

Правовую основу исследования составляют следующие нормативные акты: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты органов публичной власти, уполномоченных принимать решения об изъятии для государственных и муниципальных нужд.

Научная новизна магистерского исследования заключается в комплексном анализе проблем правового регулирования изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд. Полученные результаты в виде предложений по совершенствованию законодательства по ряду дискуссионных вопросов составляют новизну настоящего исследования и выносятся на защиту:

- 1) Необходимо законодательное закрепление понятий «государственные и муниципальные нужды» или введение понятия «публичные нужды»;
- 2) Исключение возможности административного порядка прекращения права собственности. Вопросы о принудительном прекращении права должны решаться только в судебном порядке;
- 3) Перечень оснований для изъятия должен быть исчерпывающим и кратким (п. 3 ст. 49 Земельного кодекса РФ необходимо исключить);
- 4) Обязательным условием изъятия должна быть невозможность удовлетворения государственных и муниципальных нужд иным способом;
- 5) Возвращение законодательных норм, предусматривающих обязательное отображение объектов федерального, регионального и местного значения, для размещения которых производится изъятие земельных участков из частной собственности, в документах территориального планирования.
- 6) Возвращение нормы, в соответствии с которой не допускается

принятие органами государственной власти решений об изъятии земельных участков и объектов недвижимости в целях строительства объектов федерального, регионального и местного значения, если размещение указанных объектов не предусмотрено документами территориального планирования.

7) Возвращение нормы об обязательном уведомлении собственника об изъятии за один год до предполагаемого изъятия;

8) Сокращение срока действия проектов планировки, на основании которых принимается решение об изъятии, с шести до трех лет (п. 3 ст. 56.3 Земельного кодекса РФ);

9) Сокращение срока действия решений об изъятии с трех лет до одного года (п. 13 ст. 56.6 Земельного кодекса РФ);

10) Законодательное закрепление сроков достижения целей, для реализации которых было принято решение об изъятии, и установление ответственности органов публичной власти за нарушение сроков реализации проектов;

11) Введение прямого запрета на изменение назначения объекта, для строительства которого производилось изъятие.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты проведенного исследования в виде сформулированных выводов и предложений могут быть использованы для проведения дальнейших теоретических изысканий и в процессе совершенствования действующего законодательства в сфере регулирования изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд, а также в практике работы органов государственной власти, уполномоченных на принятие решений об изъятии земельных участков и объектов недвижимости.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

В главе 1 «Государственные и муниципальные нужды как основание для изъятия земельных участков и объектов недвижимости» раскрывается содержание понятия государственных и муниципальных нужд, конституционные основы возможности принудительного изъятия собственности, гарантии защиты прав и законных интересов граждан и основания, при наличии которых возможно изъятие частной собственности.

Способы принудительного прекращения права собственности классифицируются по поведению собственника: правомерному и противоправному. Субъектами правоотношений при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд являются, с одной стороны, правообладатели земельных участков и объектов недвижимости, с другой стороны, — уполномоченные органы власти и суд. В отношениях, возникающих между субъектами при изъятии земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд, отсутствует равенство, нарушается автономия воли правообладателей земельных участков и объектов недвижимости. Правовое регулирование отношений по изъятию является комплексным межотраслевым институтом, состоящим из норм гражданского, земельного и процессуального законодательства. Гарантии прав собственников изымаемого имущества заключаются в следующих требованиях: наличия публичных нужд в изъятии, выплаты справедливой компенсации и соблюдения надлежащей законной процедуры.

Отсутствие в законодательстве определения понятия «государственных и муниципальных нужд» восполняется формулировками Верховного Суда. Под государственными и муниципальными нуждами понимаются «потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей) и которые не

могут быть удовлетворены без участия частной собственности»¹.

Ограничение прав и свобод человека возможно только для защиты и реализации публичных интересов. Основания изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд закреплены в Земельном кодексе (статья 49). С одной стороны, изъятие возможно только в исключительных случаях, с другой, законодательство содержит «иные основания, предусмотренные федеральными законами». Широта дискреционных полномочий органов государственной власти, предоставленная законодательством, порождает неопределенность правовых отношений, возникающих при изъятии для государственных и муниципальных нужд, ведет к нарушению прав частных лиц.

Нормы «специальных» законов, ускоряющие сроки изъятия, изменяющие и расширяющие основания для изъятия, не должны переноситься в Гражданский и Земельный кодексы.

Во второй главе «Процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» подробно исследуются условия и порядок изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд. Необходимым условием для принятия решения об изъятии является наличие документов, обосновывающих такое изъятие. К ним относятся: международные договоры, лицензии на недропользование, решения о признании дома аварийным, решения о создании или расширении особо охраняемой природной территории. В случаях, когда изъятие производится для размещения объектов федерального, регионального или местного значения, необходимо наличие утвержденного проекта планировки.

В законодательство необходимо вернуть нормы, предусматривающие обязательное отображение объектов федерального, регионального и местного

1 Обзор судебной практики Верховного суда РФ № 1 (2016). Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016 г. // Бюллетень Верховного суда. 2016. №11-12.

значения, для размещения которых производится изъятие земельных участков из частной собственности, в документах территориального планирования, и не допускающие принятия решения об изъятии, если размещение таких объектов не отображено в документах территориального планирования. Публичные слушания и общественные обсуждения должны производиться в обязательном порядке, а их результаты учитываться при утверждении градостроительных документов. Данные нормы необходимы для соблюдения гарантий прав граждан, чья собственность изымается для государственных и муниципальных нужд. Соблюдение порядка изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд является обязательным для уполномоченных органов, так как одним из оснований для отмены решений судом является нарушение установленной законом процедуры.

Третья глава исследования «Изъятие в целях комплексного развития территории» посвящена особому основанию для изъятия земельных участков и объектов недвижимости — комплексному развитию территорий как одному из самых неоднозначных и дискуссионных. Для такого вида изъятия введена специальная статья 56.12 Земельного кодекса и отдельная глава 10 Градостроительного кодекса. Комплексное развитие территории рассматривается в качестве одного из инструментов решения проблем в области жилищного строительства, действенного способа градостроительного развития, улучшения качества городской среды и редевелопмента неэффективно используемых территорий. Цели комплексного развития территорий (статья 64 Градостроительного кодекса РФ) рассматриваются как новая публичная нужда, с чем сложно согласиться. Строительство объектов при реализации проектов комплексного развития ведется частными компаниями с целью получения прибыли. Объекты, размещаемые на изымаемых земельных участках, не являются объектами федерального, регионального или местного значения, для которых изъятие допускается. В определении Верховного Суда

четко указано, что «изъятие не может проводиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества».

Помимо этого, законодательство, регулирующее изъятие земельных участков и объектов недвижимости в целях комплексного развития, содержит упрощенную процедуру принятия решения об изъятии. Не требуется утвержденный проект планировки и, соответственно, процедура публичных слушаний и общественных обсуждений, сокращены сроки опубликования решения, сроки рассмотрения соглашений с гражданами уменьшены в три раза (с 90 дней до 1 месяца), в границы территорий, подлежащих комплексному развитию, могут быть включены практически любые земельные участки и объекты недвижимости.

В заключении обобщаются результаты проделанной работы и делаются выводы в соответствии поставленными в исследовании задачами.

Отступление от исключительно судебной процедуры лишения права частной собственности приведет к разрушению самого принципа (лишения имущества по решению суда), полному произволу и потере свободы личности. Именно поэтому представляется столь важным изменение законодательства в сторону защиты прав и интересов частной собственности. Анализ судебной практики, проведенный в рамках данной работы, еще раз подтверждает, что несовершенное правовое регулирование отношений, возникающих в процессе изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд, приводит к произвольному толкованию оснований для изъятия, расширению границ изъятия, подмене понятий при отсутствии дефиниции «государственных и муниципальных нужд». Исключительность случаев изъятия, закрепленная в Земельном кодексе, должна неукоснительно соблюдаться уполномоченными органами, принимающими решения об изъятии, и в обязательном порядке учитываться судами при рассмотрении дел об изъятии земельных участков и объектов недвижимости.

Закрытый перечень оснований для изъятия, исключение возможности его расширения «специальными» федеральными законами (п. 3 ст. 49 ЗК РФ), определение понятий «государственные и муниципальные нужды», отмена административного порядка прекращения права собственности должны появиться в законодательстве, регулирующем институт изъятия из частной собственности для государственных и муниципальных нужд. Вопросы сокращения сроков действия проектов планировки вместе с возвратом срока уведомления об изъятии (за один год до предполагаемого изъятия) также требуют рассмотрения в законодательстве. Введение прямого запрета на изменение назначения земельных участков и объектов недвижимости, для строительства которых проводилось изъятие, и законодательное закрепление сроков достижения целей, для реализации которых было принято решение об изъятии, введение административной и уголовной ответственности за подобные изменения и нарушения, на наш взгляд, также будет способствовать защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Изъятие же земельных участков и объектов недвижимости в целях комплексного развития территорий вообще недопустимо, так как публичный интерес (государственные и муниципальные нужды) при таком изъятии отсутствуют. Для решения вопросов создания комфортной городской среды, реновации, комплексного развития территорий институт изъятия для государственных и муниципальных нужд не может быть применим.