

УДК 347.2/3

Сравнительно-правовая модель изъятия земельных участков различного целевого назначения для муниципальных и государственных нужд

Шигонина Людмила Александровна

Преподаватель,

Российский государственный университет правосудия, Крымский филиал,
295006, Российская Федерация, Симферополь, ул. Павленко / пер. Студенческий, 5/2;

e-mail: shigoninal@mail.ru

Аблятипова Наталья Айдеровна

Кандидат юридических наук, доцент,

Российский государственный университет правосудия, Крымский филиал,
295006, Российская Федерация, Симферополь, ул. Павленко / пер. Студенческий, 5/2;

e-mail: ve_na_2014@mail.ru

Аннотация

Цель. В работе проведен анализ правовой модели изъятия земельных участков с различным целевым назначением для государственных и муниципальных нужд. **Методология.** Методология работы включает в себя применение общенаучных методов, таких как анализ и сопоставление. Кроме того, в работе применяются специальные методы юридической науки, в том числе сравнительно-правовой и формально-юридической. **Результаты.** Авторами рассмотрены и проанализированы юридические проблемы, связанные с принудительным отчуждением земельных участков. Представлены примеры изъятия земельных участков различного целевого назначения для государственных и муниципальных нужд. Дается анализ законов, Постановлений правительства Российской Федерации и Республики Крым в части правового регулирования изъятия земельных участков для публичных нужд. **Заключение.** На сегодняшний день в Российской Федерации правовое регулирование вопросов изъятия земельных участков находит определенные пробелы в законодательстве, существует проблема прагматизма органов исполнительной власти и непонимание со стороны частных лиц. Однако формы реализации принудительного прекращения права собственности за последние несколько лет совершенствовались, а масштабы конфликтов, количество негативных последствий и судебных разбирательств существенно уменьшилось. Это говорит о правильном правовом векторе развития в этом вопросе.

Для цитирования в научных исследованиях

Шигонина Л.А., Аблятипова Н.А. Сравнительно-правовая модель изъятия земельных участков различного целевого назначения для муниципальных и государственных нужд // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 1В. С. 286-294.

Ключевые слова

Земельный участок, земля, принудительное изъятие, охрана и защита права собственности, государственные и муниципальные нужды, целевое назначение.

Введение

С развитием современных рыночных отношений возникают вопросы, предметом которых является собственность, а именно недвижимое имущество граждан, в частности земельные участки. Право собственности на землю в правовом поле образует большое количество отношений между субъектами права, которые нуждаются в регламентации, регулировании, охране и защите. Основную регулирующую функцию на себя берет гражданское право во взаимодействии с иными отраслями права (земельное право, административное, уголовное и т.д.). Гражданское право определяет принципы, на которых основывается соответствующее законодательство. Одним из важнейших принципов земельного законодательства является приоритет охраны земли, поскольку она является важным элементом окружающей среды и средств производства в сельском и лесном хозяйстве. Такая формулировка нормы означает, что собственники земельных участков могут реализовывать свои правомочия, если это не наносит ущерба окружающей среде. Однако это совсем не означает, что права собственников ущемляются. Законодатель на сегодня выделяет особое место праву собственности. Об этом говорит тот факт, что вопросы, связанные с землей, закрепляются не только на уровне отраслевого законодательства, но и в Конституции Российской Федерации и в международных договорах, ратифицированных Российской Федерацией. Государство с помощью права создает механизмы охраны и защиты собственности, как в целом, так и в отдельных его институтах, а именно, право собственности на земельные участки.

Проблематика, которая связана с прекращением права собственности на земельные участки с различным целевым назначением и принципом неприкосновенности является довольно актуальной в последнее время. В связи с природой прекращения права собственности на земельные участки, развитием и протеканием различных социальных и иных процессов, которые нередко затрагивают и частные интересы, некоторые граждане, социальные группы, имеют тенденцию воспринимать осуществление публичных интересов общества и государства, как угрозу их собственности и права на него, что следует из недостаточной правовой культуры этих граждан и отсутствия всякого понимания рассматриваемого нами вопроса.

Принудительное отчуждение земельных участков

Юридическим проблемам, связанным с земельными участками, посвящено целый ряд исследований. В современной научной литературе особое место уделено прекращению права собственности на земельные участки с различным целевым назначением.

Рассматривая проблемы охраны и защиты права собственности граждан нельзя не заметить, что сегодня существует ряд вопросов, связанных с принудительным прекращением права собственности на земельные участки.

Все регионы Российской Федерации, какие-то в большей, какие-то в меньшей степени, сталкиваются с вопросами, связанными с землей. Это выражается в проведении государством мероприятий, которые основываются на принудительном отчуждении земельных участков, находящихся в собственности у физических и юридических лиц. Такими мероприятиями могут выступать:

1. Изъятие – отчуждение недвижимого имущества в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

2. Национализация – мера политики государства, которая выражается в принудительном отчуждении переход имущества из частной собственности в государственную, на безвозмездной, возмездной и частично-возмездной основе.

3. Реквизиция – изъятие в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий и при иных обстоятельствах у собственника имущества в интересах общества и государства в порядке, предусмотренном законом на условии выплаты стоимости изымаемого имущества собственнику.

Наиболее распространенным видом принудительного лишения права собственности на данный момент является изъятие. Нужно понимать, что собственник изымаемого имущества не может обжаловать само решение уполномоченных органов в суде, он может обжаловать лишь размер и вид выделяемой ему при проведении процесса изъятия компенсации. Ярким примером проблематики проведения процесса изъятия в практике может служить конфликт частного и публичного интереса. Он может выражаться в непонимании необходимости ограничения некоторых прав для достижения важных общих целей и решения задач. Эта ситуация может вылиться в дисбаланс частных и публичных интересов.

Данная проблема довольно актуальна для нашего государства, полагаем, что публичные интересы государства при их реализации часто затрагивают собственность простых граждан все чаще. Этот процесс можно наблюдать при воплощении федеральных целевых программ, подготовки инфраструктуры городов к спортивным и культурным мероприятиям. Усугубляется данный конфликт интересов принятием в государстве специальных законов, которые упрощают процесс изъятия земельных участков у граждан для нужд страны.

Пример массового изъятия земель для государственных и муниципальных нужд – изъятие для постройки олимпийских объектов в Сочи. Процесс изъятия встретил критику

и несогласие со стороны жителей Краснодарского края еще на этапе планирования данного мероприятия. Проведение изъятия регламентировалось не только гражданским законодательством, Конституцией РФ, но и ФЗ № 310 – ФЗ от 01.12.2007 г. «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». В соответствии с этим законом (ст. 15) решение об изъятии принимается администрацией Краснодарского края и придается огласке в семидневный срок, после чего в течение тридцати дней проводится оценка имущества. Необходимо обратить внимание на этот этап. При проведении оценки учитывалась не только рыночная стоимость участка и имущества, расположенного на нем, но и упущенная выгода (п.2. ст.281 ГК РФ). Однако на практике возмещения стоимости собственникам сказались смена компаний, которые проводили оценку собственности и в итоге снизили ее стоимость относительно реальной рыночной стоимости. К тому же, на экономическую политику «Олимпстроя» повлиял кризис 2008 года. Таким образом, оценка и объем выплат собственникам имущества составили одну из острейших проблем изъятия в Сочи.

После оценки, в двадцатидневный срок, подготавливается проект соглашения об изъятии. Заключительный этап – это подписание этого соглашения собственником или иным указанным в законе лицом. На подписание соглашения отводится месяц со дня, когда лицо имело возможность ознакомиться с проектом этого соглашения. При ознакомлении с данным законом, обращается внимание на то, что сроки проведения процедуры изъятия крайне срочные. Законодательство предусматривает, что собственник должен быть предупрежден о том, что его участок попадает под государственную программу за год до ее проведения. Как рассматривалось выше, сроки в указанном законе были существенно урезаны. Это первая проблема, которая сопутствовала реализации этого закона, поскольку, не смотря на то, что мера была необходимой, она вызвала недовольство у собственников. Иной, не менее острый спор возникал между публичной и частной стороной по поводу законности владения. Так, в Имеретинке (г.Адлер), только лишь около 10% жителей имели право собственности на жилье [Карбаинов, 2013, 122]. Проблема усугублялась большим количеством «самостроек», которые шли под снос.

Сравнительно-правовая модель изъятия земельных участков для муниципальных и государственных нужд

На сегодняшний день одной из основных причин изъятия или резервации земельных участков для нужд государства и муниципальных образований является реализация мероприятий федеральных целевых программ. Это масштабные проекты, которые распространяются на все регионы Российской Федерации. В связи с реализацией государственной политики Российской Федерации в Крыму, проводится работа по исполнению

федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года №790 (далее – Программа). На данный момент одной из наиболее масштабных мероприятий Программы, которая привлекает внимание общественности, является строительство и реконструкция автомобильной дороги Керчь – Феодосия – Белогорск – Симферополь – Бахчисарай – Севастополь (Таврида).

Затрагивая тему изъятия земельных участков в Сочи и в Крыму, мы можем проследить, как изменилась процедура изъятия, какие проблемы были устранены, а какие, возможно, появились. Кроме того, у этих проектов есть общие черты: это южное рекреационное расположение регионов, которое предполагает пользование объектами строительства большим потоком туристов и федеральный уровень проектов. Нормативную основу составляет гражданское законодательство (ст.ст.1, 235, 282, 279 ГК РФ), Конституция РФ (ст. 35), постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года № 790-ФЗ «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» от 31.07.2014 № 38-ЗРК.

Реализация изъятия в Крыму начинается с разработки проектной документации, после чего ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым» направляет ходатайство с перечнем земельных участков, предполагаемых к изъятию в Министерство имущественных и земельных отношений Республики Крым (далее – Минимущество).

Перечень земельных участков, предполагаемых к изъятию обнародуется и в течение 14 дней правообладатели земельных участков должны предоставить заявления об учете прав, с приложением правоустанавливающих документов на земельные участки. Данные заявления рассматриваются Минимуществом.

Важно отметить, что сроки подачи данных заявлений были существенно сокращены. В Законе Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» от 31.07.2014 №38 –ЗРК, данный срок определялся 60 днями, однако после внесения изменений 22 марта 2017 года срок ограничивается 14 днями. После рассмотрения поступивших заявлений, Минимущество разрабатывает проект распоряжения Совета министров Республики Крым.

Совет министров принимает решение (распоряжение) об изъятии земельных участков и объектов недвижимости для государственных нужд и размещает это решение на своем сайте. Копии распоряжения направляются правообладателю изымаемого земельного участка, в Службу автомобильных дорог, в Государственный комитет по государственной регистрации и кадастру Республики Крым.

Одним из самых важных и спорных моментов всего процесса является оценка земельных участков и имущества, которое располагается на нем. Нельзя, однако, не заметить, что механизм реализации оценки пока не давал сбоя при проведении федеральной

целевой программы в Крыму. Примером может послужить мирное урегулирование этого вопроса при реконструкции международного аэропорта в Симферополе, где собственники земельных участков сельскохозяйственного назначения были довольны размерами компенсации за исключением нескольких граждан, которые решили оспорить это решение (предложение) в суде. Важным этапом является подготовка проекта – соглашения и переговоры с собственниками, что осуществляется Службой автомобильных дорог. В случае положительного результата переговоров с правообладателями подписывается соглашение об изъятии из их собственности имущества в пользу государства.

Как решается вопрос с бесхозной или вымороченной собственностью? При не выявлении правообладателя изымаемых участков по истечении 14 дней со дня опубликования извещения о планируемом изъятии, осуществляется обращение уполномоченного органа исполнительной власти в суд с иском о признании объектов недвижимого имущества бесхозным. Далее следует регистрация права собственности за Республикой Крым на основании вступившего в законную силу решения суда о признании земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества бесхозным. В случае признания имущества выморочным – обращение в суд с иском о признании земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимости выморочным имуществом. Осуществляется регистрация права собственности за Республикой Крым на основании вступившего в законную силу решения суда о признании земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества выморочным.

Заключение

Изучив современную практику защиты права собственности на земельные участки, можно сделать определенные выводы. Так, основным принципом защиты права собственности является принцип неприкосновенности, и его реализации в нашей стране уделяется большое внимание. Основной вопрос в этой сфере касался принудительного прекращения права собственности на земельные участки с различным целевым назначением, практики и трудностей применения.

В Российской Федерации правовое регулирование вопросов изъятия земельных участков находит определенные пробелы в законодательстве, проблемы прагматизма органов исполнительной власти и непонимание со стороны частных лиц. Однако невозможно не заметить, что формы реализации принудительного прекращения права собственности за последние несколько лет совершенствовались и масштабы конфликтов, количество негативных последствий и судебных разбирательств существенно уменьшилось. Это говорит о правильном и правовом векторе развития нашего государства, что, безусловно, поможет проводить необходимые мероприятия для развития экономической, социальной и иных сфер жизни государства и общества.

Библиография

1. Волович Н.В. Проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд // Имущественные отношения в РФ. 2008. №3. С.51-66.
2. Голованов К.П. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд – проблемы правового регулирования // Имущественные отношения в РФ. 2013. №10 (145). С.110-114.
3. Карбаинов Н.И. Как изымают собственность в олимпийских столицах: Олимпиада в Сочи в сравнительной перспективе // Мир России. Социология. Этнология. 2013. №1. С.106-131.
4. Кичко А.И. Некоторые проблемы принудительного изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Общество и право. 2010. №4 (31). С.90-94.
5. Кочнева И.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд одно из оснований прекращения прав на земельные участки // Имущественные отношения в РФ. 2006. №11. С.67-71.
6. Новикова О.В. Правовые вопросы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2009. №6. С.77-80.
7. Странцова С.А. Проблема определения понятия государственных и муниципальных нужд как основания для изъятия земельного участка со сносом жилых помещений // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2009. №3. С.45-48.
8. Трубкин Н.В. Изъятие земель для государственных и муниципальных нужд (основания, процедура) // Имущественные отношения в РФ. 2012. №8. С.74-80.
9. Щуров Н.Н. Определение рыночной стоимости земельных участков при их изъятии для государственных нужд // УЭКС. 2011. №34. С.41.
10. Ястребов А.Е. Актуальные проблемы прекращения прав на земельные участки вследствие их изъятия для государственных или муниципальных нужд // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №4. С.126-132.

Comparative-legal model of seizure of land plots of various special-purpose designations for municipal and state needs

Lyudmila A. Shigonina

Lecturer,

Russian University of Justice, Crimean Branch,
295006, 5/2, Pavlenko st. / Studencheskii av., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: shigoninal@mail.ru

Natal'ya A. Ablyatipova

PhD in Law, Associate Professor,
Russian University of Justice, Crimean Branch,
295006, 5/2, Pavlenko st. / Studencheskii av., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: ve_na_2014@mail.ru

Abstract

The analysis of the legal model of seizure of land plots with various special-purpose purposes for state and municipal needs is conducted in the work. The methodology of work includes the application of general scientific methods, such as analysis and comparison. In addition, special methods of legal science are applied in the work, including comparative legal and formal legal. The authors examined and analyzed the legal problems associated with the compulsory alienation of land. Examples of seizure of land for various purposes for state and municipal needs are presented. The analysis of laws, Decrees of the Government of the Russian Federation and the Republic of Crimea regarding the legal regulation of the withdrawal of land for public needs is given in the article. Today in the Russian Federation legal regulation of issues of seizure of land plots finds certain gaps in legislation; there is a problem of pragmatism of executive bodies and misunderstanding by private individuals. However, the forms of implementation of forced termination of property rights over the past few years have improved, and the extent of conflicts, the number of negative consequences and litigation has significantly decreased. This shows the right legal vector of development in this issue.

For citation

Shigonina L.A., Ablyatipova N.A. (2017) Sravnitel'no-pravovaya model' iz'yatiya zemel'nykh uchastkov razlichnogo tselevogo naznacheniya dlya munitsipal'nykh i gosudarstvennykh nuzhd [Comparative-legal model of seizure of land plots of various special-purpose designations for municipal and state needs]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (1B), pp. 286-294.

Keywords

Land, forced withdrawal, protection and protection of property rights, state and municipal needs, purpose.

References

1. Golovanov K.P. (2013) Iz'yatie zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd – problemy pravovogo regulirovaniya [Seizure of land for state and municipal

- needs: problems of legal regulation]. *Imushchestvennyye otnosheniya v RF* [Property relations in the Russian Federation], 10 (145), pp. 110-114.
2. Karbainov N.I. (2013) Kak izymayut sobstvennost' v olimpiiskikh stolitsakh: Olimpiada v Sochi v sravnitel'noi perspektive [How do they seize property in the Olympic capitals: Olympics in Sochi in a comparative perspective]. *Mir Rossii. Sotsiologiya. Etnologiya* [World of Russia. Sociology. Ethnology], 1, pp. 106-131.
 3. Kichko A.I. (2010) Nekotorye problemy prinuditel'nogo iz'yatiya zemel'nogo uchastka dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Some problems of compulsory seizure of land for state and municipal needs]. *Obshchestvo i parvo* [Society and Law], 4 (31), pp. 90-94.
 4. Kochneva I.V. (2006) Iz'yatie zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd odno iz osnovanii prekrashcheniya prav na zemel'nye uchastki [The seizure of land for state and municipal needs is one of the grounds for the termination of rights to land plots]. *Imushchestvennyye otnosheniya v RF* [Property relations in the Russian Federation], 11, pp. 67-71.
 5. Novikova O.V. (2009) Pravovye voprosy iz'yatiya zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd [Legal issues of the seizure of land for state or municipal needs]. *Vestnik Kurskoi gosudarstvennoi sel'skokhozyaistvennoi akademii* [Bulletin of the Kursk State Agricultural Academy], 6, pp. 77-80.
 6. Shchurov N.N. (2011) Opredelenie rynochnoi stoimosti zemel'nykh uchastkov pri ikh iz'yatii dlya gosudarstvennykh nuzhd [Determination of the market value of land plots in case of their seizure for state needs]. *UEkS*, 34, pp. 41.
 7. Strantsova S.A. (2009) Problema opredeleniya ponyatiya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd kak osnovaniya dlya iz'yatiya zemel'nogo uchastka so snosom zhilykh pomeshchenii [The problem of determining the concept of state and municipal needs as a basis for seizing a land plot with the demolition of residential premises]. *Vestnik OmGU. Seriya. Pravo* [Herald of OmSU in law], 3, pp. 45-48.
 8. Trubkin N.V. (2012) Iz'yatie zemel' dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd (osnovaniya, protsedura) [Seizure of land for state and municipal needs (grounds, procedure)]. *Imushchestvennyye otnosheniya v RF* [Property relations in the Russian Federation], 8, pp. 74-80.
 9. Volovich N.V. (2008) Problemy iz'yatiya zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh nuzhd [Problems of seizure of land for state needs]. *Imushchestvennyye otnosheniya v RF* [Property relations in the Russian Federation], 3, pp. 51-66.
 10. Yastrebov A.E. (2015) Aktual'nye problemy prekrashcheniya prav na zemel'nye uchastki vsledstvie ikh iz'yatiya dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd [Actual problems of termination of rights to land plots due to their seizure for state or municipal needs]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Middle-Russia's herald of social science], 4, pp. 126-132.