

УДК 347.2/.3

Правовые аспекты изъятия земельных участков для государственных и муниципальных 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

Новохацкая Ирина Петровна

Кандидат юридических наук, старший преподаватель,
кафедра гражданско-правовых дисциплин,

Российский государственный университет правосудия, Крымский филиал,
295006, Российская Федерация, Симферополь, ул. Павленко / пер. Студенческий, 5/2;
e-mail: irisha2905@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются некоторые аспекты изъятия земельных участков для муниципальных и государственных нужд. Рассмотрены юридические характеристики прекращения права собственности на земельный участок, указаны основания для изъятия земельного участка для публичных нужд и рассмотрена процедура изъятия. Выделяются некоторые проблемы, сохранившиеся в данной сфере. Предложены подходы к разрешению вопросов, связанных с определением размера выкупной цены. На сегодняшний момент в РФ развиваются положительные тенденции по упрощению процедуры изъятия земельных участков для муниципальных и государственных нужд. Вместе с тем, при всей важности принятых изменений при разрешении споров, которые возникают вследствие затрагивания одновременно интересов, как частных, так и публичных, необходимо учитывать заинтересованность обеих сторон. Сегодня правовые нормы, устанавливающие порядок изъятия земельных участков и объектов недвижимого имущества, которые расположены на нем, а также определение выкупной цены изымаемых объектов, содержатся в различных нормативных актах различной юридической силы.

Для цитирования в научных исследованиях

Шигонина Л.А., Новохацкая И.П. Правовые аспекты изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 1В. С. 295-304.

Ключевые слова

Выкупная цена, земельный участок, изъятие земельных участков для муниципальных и государственных нужд, объекты недвижимого имущества, правообладатель, прекращение права собственности, публичные интересы, решение об изъятии, соглашение.

Введение

Основания прекращения прав на земельные участки в гражданском праве всегда представляли особый интерес для многочисленных исследований. В последнее время с развитием рыночных отношений все чаще появляются вопросы, связанные с обеспечением надежности механизмов, объектом которых являются имущественные права, в том числе и земельные участки. Право собственности на имущество у собственника согласно гражданскому законодательству прекращается в случае его отчуждения, отказе собственника от имущества, гибели или уничтожения имущества, а также при утрате такого права в случаях предусмотренных законом (п.1 ст.235 ГК РФ). К таким случаям законодатель при прекращении права собственности на земельный участок относит его принудительное изъятие, а именно, реквизицию (ст.242 ГК РФ); конфискацию (ст.243 ГК РФ); изъятие в случае ненадлежащего использования земельных участков (использование не по целевому назначению (ст.284 ГК РФ), использование с нарушением законодательства РФ (ст.285 ГК РФ); изъятие для государственных или муниципальных нужд (ст.282 ГК РФ).

Следует заметить, что в современном российском законодательстве такая весомая процедура, как прекращение права собственности на земельный участок, возможна только с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр (п.2 ст.81 ГК РФ), поскольку государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ними – это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, (ограничения, обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ) (Постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22).

Согласно п.1 ст.56.11 ЗК РФ именно заключение соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд либо вступившее в законную силу решение суда о принудительном изъятии земельных участков, а также расположенных на нем объектов недвижимого имущества и является основанием для перехода права собственности, для

прекращения права постоянного пользования или пожизненно наследуемого владения, досрочного прекращения договора аренды или безвозмездного пользования, прекращения права оперативного управления или хозяйственного ведения, а также основанием для возникновения прав на земельные участки, которые образовались в результате перераспределения, и государственная регистрация возникновения, изменения или прекращения такого права. Что в свою очередь приводит к сносу объектов недвижимого имущества, которые расположены на изъятом земельном участке. В связи с этим целью исследования является анализ некоторых аспектов, при которых возможно изъятие земельных участков, как у физических, так и у юридических лиц.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд

В соответствии со ст.279 ГК РФ изъятие земельных участков для публичных интересов (государственных или муниципальных нужд) осуществляется в исключительных случаях на основании ст.49 ЗК РФ. К таким основаниям законодатель относит: выполнение международных договоров РФ, строительство либо реконструкцию объектов государственного (федерального, регионального или местного) значения, при этом должны отсутствовать другие возможные варианты для строительства или реконструкции. В качестве примера можно привести проект об изъятии земельных участков, утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории и предварительном согласии предоставления земельного участка для размещения автомобильного пункта пропуска «Армянск» через государственную границу РФ, расположенного в районе с.Волошино, находящегося в частной собственности. Так, правовым основанием для подготовки проекта распоряжения Совета министров Республики Крым является п.6 Постановления Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 марта 2014 № 1745-6/14 «О независимости Крыма», ст. ст.10, 49, 63 ЗК РФ, ст.1 Федерального закона от 23 июня 2014 года «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 83 Конституции Республики Крым, ст. ст.15, 18 Закона Республики Крым от 15 января 2015 № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков государственной и муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений», постановление Совета министров Республики Крым от 16 февраля 2015 № 44 «Об утверждении порядка подготовки схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и проекта межевания территории».

На сегодняшний день законодательство не дает исчерпывающего списка оснований для изъятия земельного участка, выделяя основные объекты для строительства и реконструкции, п.3 ст.49 ЗК РФ оставляет возможность для вновь возникших оснований, путем указания их в федеральном законе.

Согласно п.2 ст.279 ГК РФ в результате изъятия такого участка у граждан или юридических лиц прекращается право собственности либо право постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного владения, а также происходит досрочное прекращение договора аренды земельного участка, который находился в государственной или муниципальной собственности, либо договора безвозмездного пользования.

В настоящее время в зависимости от того для чьих нужд изымается земля, решение об изъятии такого участка принимается государственными или муниципальными органами, они же осуществляют и выкуп такого участка.

Правообладатель земельного участка должен быть уведомлен о принятом решении об изъятии участка (п.5 ст.279 ГК РФ). Такое решение может быть принято не позднее 3-х лет со дня утверждения проекта планировки территории, которая предусматривает размещение объектов необходимых для государственных или муниципальных нужд (п.3 ст.56.3 ЗК РФ). Следовательно, при проектировании территории должны учитываться публичные интересы государства и частные интересы собственников земельных участков. Правовое регулирование публичных и частных интересов должно основываться на одновременном удовлетворении обеих сторон, однако такой баланс в полной мере невозможен. Необходимо заметить, что ст.8 ФЗ № 135 «Об оценочной деятельности» указывает, что при изъятии объекта для государственных или муниципальных нужд необходимо провести оценку объектов, поскольку правообладателю предоставляется возмещение за земельный участок (ст.281 ГК РФ), изымаемый для публичных нужд. При определении размера возмещения в него включается рыночная стоимость, собственники, не согласные с размером компенсации, не заключают соглашение об изъятии такого участка, и тогда происходит принудительное изъятие по решению суда. Такой иск может быть предъявлен в суд в течение срока действия решения об изъятии (3 года), но не ранее, чем до истечения 90 дней со дня получения правообладателем проекта соглашения об изъятии (ст.282 ГК РФ).

Вместе с тем, следует отметить, что согласно решению государственных и муниципальных органов об изъятии земельного участка для публичных нужд, изымается участок и все объекты недвижимости, расположенные на таком участке, но лишь те, которые противоречат цели изъятия. Объекты, не противоречащие цели изъятия, не изымаются, такие сооружения, а также сервитуты, которые могут быть сохранены, должны быть указаны в решении об изъятии.

Кроме того, законодатель дает исчерпывающий список земельных участков, решение об изъятии которых не может быть принято:

- если это выморочное имущество и на нем отсутствуют объекты недвижимого имущества, которые являются частной собственностью, либо находятся в пользовании третьих лиц;
- если участки находятся в государственной или муниципальной собственности, и они не обременены правами третьих лиц, и на них отсутствует частная собственность, либо в пользовании третьих лиц;

– если участки находятся в государственной или муниципальной собственности, и они не обременены правами третьих лиц, и на участках расположены объекты недвижимости, которые являются выморочным или бесхозным имуществом (п.7 ст.56.6 ЗК РФ).

Стоит отметить, что после принятия решения об изъятии земельного участка и объекта недвижимого имущества, находящегося на нем, уполномоченный орган исполнительной власти обязан в течение 10 дней со дня его принятия осуществить размещение решения об изъятии на официальном сайте в сети «Интернет»; обеспечить опубликование такого решения по месту нахождения земельного участка; обязательно направить копию решения об изъятии правообладателям письмом с уведомлением о вручении и копию в орган регистрации прав(п.10 ст.56.6 ЗК РФ).

В рассматриваемом решении об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд должны быть указаны все изымаемые земельные участки (в том числе подлежащие образованию); недвижимость, которая расположена на изымаемых земельных участках; цель изъятия; реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется такое изъятие участков. Кроме того, если решение принимается на основании ходатайства, то указывается организация, его подавшая; сооружения, изъятие которых не осуществляется; сервитуты, которые сохраняются в отношении изымаемых земельных участков; а также решение об утверждении прилагаемой к решению схемы расположения земельного участка, если его предстоит образовать.

Так, Министерство имущественных и земельных отношений Республики Крым разместило на своем официальном сайте сообщение о планируемом изъятии земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на них, для государственных нужд, указав цель изъятия участков (строительство автодороги и автомобильного подхода в г.Керчь к транспортному переходу через Керченский пролив), перечислив все кадастровые номера земельных участков, подлежащих изъятию, их адреса, описание и объекты, расположенные на них (см.сообщение о планируемом изъятии).

Поскольку законодатель императивно не устанавливает обязанность собственника заключать соглашение об изъятии земельного участка (п.1 ст.421 ГК РФ), а лишь указывает, что если правообладатель не заключает такое соглашение, то допускается принудительное изъятие по решению суда. Между тем принудительное изъятие земельного участка для публичной власти допускается лишь при предварительном и равноценном возмещении (ст.35 Конституции РФ, п.4 ст.281 ГК РФ, п.6 ст.32 ЖК РФ).

Из материалов судебной практики очевидно, что правообладатель земельного участка и объектов недвижимого имущества, расположенного на нем, несет самостоятельно риск ответственности при неполучении уведомления о принятии решения об изъятии земельного участка, поскольку публичным образованиям достаточно предъявить доказательства о том, что письменное уведомление о принятии решения об изъятии земельного участка направлялось собственнику по месту его жительства, однако правообладатель

земельного участка за письмом не явился, и оно было возвращено адресату отделением связи по истечении срока хранения.

Важная деталь, на которую следует обратить внимание – выкупная цена изымаемого участка (п.2 ст.281 ГК РФ), включающая в себя рыночную стоимость и упущенную выгоду (п.1, 2 ст.15 ГК РФ).

Немаловажным обстоятельством является тот факт, что объекты недвижимости, расположенные на изымаемом участке должны быть зарегистрированы, поскольку, если недвижимость не оформлена по закону, то возмещение не полагается. После получения копии решения об изъятии земельного участка при несогласии правообладатель, как указывалось ранее, имеет лишь 90 дней для дооформления незаконных построек.

Как указывает М.В. Петрухин, соблюдение процедуры изъятия земельных участков для публичной власти является одной из гарантий защиты прав собственников земельных участков [Петрухин, 2015]. Исходя из вышесказанного, следует отметить, что несоблюдение таковой, является абсолютным основанием для отказа в удовлетворении исковых требований.

Именно размер выкупной цены является одним из наиболее частых спорных вопросов. Исходя из обобщений анализа судебной практики, следует полностью согласиться с подп.8 п.5.2. раздела V Концепции развития гражданского законодательства РФ о том, что размер убытков, подлежащих возмещению, должен быть установлен с разумной степенью достоверности. Поскольку суд не может отказать в удовлетворении требования о возмещении убытков за нарушение обязательство лишь на основании того, что размер убытков не может быть установлен с разумной степенью достоверности. В таком случае размер убытков, подлежащих возмещению, определяется судом исходя из принципов справедливости, соразмерности ответственности допущенному нарушению обязательства и с учетом обстоятельств дела (Конвенция развития гражданского законодательства).

Учитывая вышеизложенное, предлагается указать в гражданском законодательстве способ определения размера убытков, подлежащих возмещению, и предоставить возможность лицу, не согласному с определением размера упущенной выгоды, самостоятельно рассчитать сумму, с обязательным предоставлением оценочной экспертизы, а в случае невозможности, суд самостоятельно определяет размер, исходя из принципов справедливости и соразмерности, и с учетом всех обстоятельств.

Заключение

Таким образом, на сегодняшний момент в РФ налицо положительные тенденции по упрощению процедуры изъятия земельных участков для муниципальных и государственных нужд. Вместе с тем, при всей важности принятых изменений при разрешении споров, которые возникают вследствие затрагивания одновременно интересов, как частных, так и публичных, необходимо учитывать заинтересованность обеих сторон.

Сегодня правовые нормы, устанавливающие порядок изъятия земельных участков и объектов недвижимого имущества, которые расположены на нем, а также определение выкупной цены изымаемых объектов, содержатся в различных нормативных актах различной юридической силы.

Поскольку принудительное изъятие земельных участков для публичной власти допускается лишь при предварительном и равноценном возмещении, а именно вопрос размера выкупной цены является одним из наиболее спорных, считаем целесообразным внести дополнение в ст.16 ГК РФ, в которой определить способ расчетов размера убытков, подлежащих возмещению.

Библиография

1. Голованов К.П. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд – проблемы правового регулирования // Имущественные отношения в РФ. 2013. №10 (145). С.110-114.
2. Карбаинов Н.И. Как изымают собственность в олимпийских столицах: Олимпиада в Сочи в сравнительной перспективе // Мир России. Социология. Этнология. 2013. №1. С.106-131.
3. Кичко А.И. Некоторые проблемы принудительного изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Общество и право. 2010. №4 (31). С.90-94.
4. 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.
5. Новикова О.В. Правовые вопросы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2009. №6. С.77-80.
6. Петрухин М.В. Изъятие земельных участков для публичных нужд // Судья. 2015. № 2. С. 23-25.
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.

Legal aspects of the withdrawal of land plots for state and municipal needs

Lyudmila A. Shigonina

Lecturer,
Department of civil legal disciplines,
Crimean branch of the Russian University of Justice,
295006, 5/2, Pavlenko st. / Studencheskii av., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: shigoninal@mail.ru

Irina P. Novokhatskaya

PhD in Law, Senior Lecturer,
Crimean branch of the Russian University of Justice,
295006, 5/2, Pavlenko st. / Studencheskii av., Simferopol, Russian Federation;
e-mail: irisha2905@mail.ru

Abstract

The article analyzes some aspects of the seizure of land for municipal and state needs. The legal characteristics of the termination of the ownership of a land plot are considered, the grounds for withdrawal of a land plot for public needs are indicated, and the seizure procedure is considered. Approaches to resolving issues related to determining the amount of the redemption price are suggested. To date, the Russian Federation is developing positive trends to simplify the procedure for seizing land for municipal and state needs. At the same time, despite the importance of the adopted changes in resolving disputes that arise as a result of the simultaneous impact of interests, both private and public, it is necessary to take into account the interest of both parties. Today, the legal norms establishing the procedure for the seizure of land and real estate objects that are located on it, as well as determining the redemption price of the objects to be seized, are contained in various regulatory acts of different legal force. Since the compulsory seizure of land for public authorities is allowed only with a preliminary and equivalent compensation, we consider it advisable to change Article 16 of the Civil Code of the Russian Federation to determine the method for calculating the amount of losses to be reimbursed.

For citation

Shigonina L.A., Novokhatskaya I.P. (2017) Pravovye aspekty iz'yatiya zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Legal aspects of the withdrawal of land plots for state and municipal needs]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (1B), pp. 295-304.

Keywords

Immovable property, land, public interest, redemption price, rights holder, termination of property rights, to withdraw the agreement decision, seizure of land for municipal and public needs.

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]. *Imushchestvennye 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 pravo* [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]. *Imushchestvennye 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. Petrukhin M.V. (2015) Iz'yatie zemel'nykh uchastkov dlya publichnykh nuzhd [The seizure of land for public needs]. *Sud'ya* [Judge], 2, pp. 23-25.
7. 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.
8. 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.

9. 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)]. *Imushchestvennye otnosheniya v RF* [Property relations in the Russian Federation], 8, pp. 74-80.
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.