

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 349.412.26

Барабаш Евгений Юрьевич

ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ
УЧАСТКИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент



Дедкова Т.А.

Автор работы



Барабаш Е.Ю.

Томск – 2019

Аннотация

магистерской диссертации

на тему: «Принудительное прекращение прав на земельные участки по законодательству Российской Федерации»

В рамках данной работы были рассмотрены основания и процедура принудительного изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также принудительное прекращение прав на земельные участки как мера ответственности.

Объем основного содержания работы составил 97 страниц, было использовано 85 источников.

Структура работы определена поставленными задачами и включает в себя введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

В первой главе рассматриваются вопросы, касающиеся непосредственно понятия и сущности принудительного прекращения прав, как функционального межотраслевого института, а также приводится классификация оснований принудительного прекращения прав на земельные участки.

Вторая глава посвящена принудительному изъятию земельных участков как средству реализации публичных интересов. Рассматривается процедура изъятия земельных участков различных категорий земель, обращается внимание на то, что земельные участки, которые уже находятся в государственной или муниципальной собственности, не могут быть изъяты для государственных и муниципальных нужд.

В третьей главе изложены принципы и порядок изъятия земельного участка в связи с его ненадлежащим использованием либо использованием не по назначению либо совершением иных земельных правонарушений. В работе проводится сравнительный анализ правоприменительной практики с нормами действующего земельного, градостроительного законодательства.

В заключении представлены краткие выводы по теме исследования, по выявленным проблемам предпринята попытка предложить пути их решения

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

«СОГЛАСОВАНО»

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

О.В. Воронин

« » 20 г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Борабаси Евгению Юрьевичу

Тема
выпускной(квалификационной) работы Трикурительское прекращение
прав на земельные участки по законодательству
Российской Федерации

Утверждена 05 октября 2014

Руководитель
работы: к.ю.н., доцент, Т.А. Деркова

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «20» октября 2014 г. по «22» ноября 2014 г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «22» ноября 2014 г. по «10» декабря 2014 г.

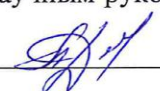
3). Сбор и анализ практического материала с «25» 12 2014 г. по «18» 08 2015 г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «18» 09 2014 г. по «18» 12 2014 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «04» 02 2015 г. по «10» 03 2015 г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель 

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению 

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Принудительное прекращение прав на земельные участки: понятие и виды	7
1.1 Принудительное прекращение прав как функциональный межотраслевой институт.....	7
1.2 Основания принудительного прекращения прав.....	25
2 Принудительное прекращение прав на землю как средство реализации публичных интересов	41
2.1 Процедура изъятия земель для государственных и муниципальных нужд	41
2.2 Особенности изъятия для земель различных категорий.....	63
3. Принудительное прекращение прав на земельные участки как мера «земельно-правовой ответственности».....	70
3.1 Принципы изъятия земельных участков.....	70
3.2 Порядок осуществления изъятия земельного участка в связи с совершением правонарушения	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	86
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	88

ВВЕДЕНИЕ

Земля, как объект правоотношений, является не только природным ресурсом, который охраняется в качестве важнейшей части окружающей природной среды, но и недвижимым имуществом, который используется в качестве объекта права собственности и иных прав.

Таким образом, при возникновении правоотношений по поводу возникновения или прекращения прав на землю, приходится руководствоваться нормами различных отраслей права, таких как гражданское, земельное, экологическое и другие.

Законодательство о способах и порядке принудительного прекращения прав на землю содержит довольно обширный перечень норм, регулирующих данные правоотношения, однако большое количество пробелов и оценочных суждений приводит к нарушению прав собственников земельных участков, так как именно они являются более уязвимой стороной в правоотношении по принудительному прекращению прав на земельные участки.

В этой связи, актуальность данной работы обусловлена необходимостью поиска путей решений для устранения пробелов и несогласованностей в правовом регулировании данных отношений, ведь надежная защита прав, в том числе и прав на земельные участки, является одним из факторов стабильности и важнейшим условием экономического роста.

Цель данного исследования заключается в раскрытии сущности правового института принудительного прекращения прав на земельные участки и оснований для принудительного прекращения прав на земельные участки.

В соответствии с поставленной целью, была предпринята попытка решить следующие задачи:

- проследить историю развития правового регулирования принудительного прекращения прав на землю;
- охарактеризовать принудительное прекращение прав на землю как межотраслевой институт;

- произвести классификацию оснований принудительного прекращения прав на земельные участки в соответствии с законодательством РФ.

Совокупность указанных выше цели и задач предопределили предмет исследования, которым являются: нормы, регулирующие отношения по поводу принудительного прекращения прав на земельные участки, а так же анализ теоретических подходов изложенных в работах ученых-юристов.

Теоретическую основу составили труды – С.С. Алексеева, С.А. Боголюбова, О.И. Крассова, Г.Ф. Шершеневича, М.Ю. Тихомирова, И.А. Елисеевой и др.

Методологической основой является исторический, сравнительно-правовой и логический методы (анализ, синтез, аналогия, сравнение).

Нормативной основой - Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; Гражданский кодекс РФ (часть первая); Земельный кодекс РФ; Кодекс об административных правонарушениях РФ; Уголовный кодекс РФ; Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»;

Эмпирическую основу составила судебная практика судов Российской Федерации.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка используемых источников и литературы.

1 Принудительное прекращение прав на земельные участки: понятие и виды

1.1 Принудительное прекращение прав как функциональный межотраслевой институт

Рассмотрение оснований принудительного прекращения прав не представляется возможным «без обращения особого внимания на развитие земельно-правовых отношений в историческом аспекте, в частности по принудительному прекращению прав на земельные участки»¹.

Формирование земельных правоотношений началось в 11 веке, однако наука земельного права содержит пробел в исследованиях данного периода, в основном это сложилось из-за того, что в то время действовали устные нормы, в этой связи о земельных отношениях можно лишь догадываться по отдельным моментам литературных памятников.

Законодательство того периода, как и в настоящее время проявляло заботу в обеспечении устойчивости земельных правоотношений, так например Русская правда в статье 34 устанавливала ответственность за порчу межевого знака, а в 1096 году князь Мстислав Владимирович прервал военные действия, позволив тем самым крупным землевладельцам провести посевные, уборочные работы на своих землевладениях.

Высокий авторитет религии в то время породил земельное господство церкви, которая регулярно получала земельные угодья как от государства так и от бояр, к примеру, они передавали части земельного участка церкви на «помин души», для строительства храмов и иных нужд.

К концу 15 века высшие классы бояр представляли собой особую оппозицию государю, в этой связи был сформирован такой класс, как помещики-

¹ См. также: Строев Е.С., Никольский С.А., Кирюшин В.И. Земельный вопрос. М., 1999. С. 18-32; Ерофеев, Б. В. Земельное право России : учебник для академического бакалавриата, М., 2017. С. 83-90; Жаворонкова Н.Г. Земельное право: Учебник для СПО. М., 2016. С. 58-65.

дворяне, которым выдавалась земля только при условии службы государю. «Первая крупная раздача земель служилым людям датируется концом 15 века, когда Иван Третий пожаловал им конфискованные Новгородские земли»².

В 16 веке землевладение церковное увеличилось настолько, что церкви владели около половины всей землей, по этой причине была принята попытка ограничить церковное землевладение.

Земельно-правовой строй в России фактически сложился в 17-18 веках, именно в этот период, а точнее в годы правления Петра I (1689-1725) было подтверждено верховное право государства на землю, однако имели место быть широкие земельные пожалования. В то время велась широкая борьба с оппозицией в лице старой родовой аристократии, в этой связи было введено основание для принудительного прекращения прав в виде конфискации. Основанием для конфискации при Петре I был факт уклонения от государственной службы и участие в оппозиции Петру I.

Стоит обратить внимание, что «конфискованные земли в последствии перераспределялись между преданными и усердно служащими представителями новой и старой знати. Так же имело место принудительное прекращение прав «при необходимости эксплуатации ископаемых, лесов, угодий и т.д.»³.

В годы правления Екатерины II данное основание в последствии было отменено. Более того, основания для конфискации введенные Петром I не распространялись на дворянство – даже в случае осуждения дворянина, его имение переходило по наследству.

Александр I впоследствии ограничил права собственности дворянства, так как было законодательно закреплено право лиц всех сословий покупать населенные земли.

² Жаворонкова Н.Г. Земельное право: Учебник для СПО. М., 2016. С. 60.

³ Строев Е.С., Никольский С.А., Кирюшин В.И. Земельный вопрос. М., 1999. С. 23.

Особый интерес вызывает правовое регулирование данного вопроса в дореволюционной России, картину которого можно получить из анализа работ ученых-юристов Л.А. Кассо и В.И. Синайского⁴.

Законодательство Российской империи должным образом сформировало различные способы прекращения прав на землю, такие как:

- экспроприация;
- выкуп;
- конфискация;
- изъятие по судебному постановлению;
- принудительная ликвидация так называемого немецкого землевладения.

Заслуживает внимания такое основание как выкуп, который служил интересам семьи. Л.А. Кассо отмечал: «выкуп, вытекающий из статьи закона, устанавливался для лиц, которые или в силу родства или другого момента экономического или сословного считались «стоящими ближе к какому-нибудь участку, чем все остальные члены общегития»⁵. Право выкупа было абсолютным, иными словами участок земли мог быть отчужден у любого лица. Устанавливался срок, предназначенный для осуществления такого права, который составлял 3 года, если имелись более близкие родственники, то они полностью исключали возможность выкупа дальними родственниками. «Однако если при выкупе участка одним родственником, другой понес убытки в связи с прекращением обязательств третьих лиц на данный участок, то первый, в свою очередь, обязан был возместить убытки»⁶.

Следующим основанием является экспроприация, которая служила защите «публичных» интересов. В настоящее время оно является аналогом современного изъятия для государственных или муниципальных нужд. До

⁴ Синайский В.И. Русское гражданское право. Киев, 1917 г. С. 181-182.

⁵ Свод законов Российской империи. Том X. Глава VI ст. 1367-1373 // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

⁶ Свод законов Российской империи Том X Глава VI ст. 1346-1354 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

революции для обозначения изъятия для государственных или муниципальных нужд, в праве использовался термин «принудительное отчуждение», чтобы «подчеркнуть, что земля отнимается у собственника не в порядке наказания (конфискации), а для публичных нужд»⁷. Однако с данной дефиницией можно не согласиться так как термин «отчуждение» в большей степени связан с совершением сделок, данную позицию так же поддерживает Л.А. Кассо, который и предложил, вместо термина «отчуждение», использовать термин «экспроприация». Он писал: «Интересно, что право экспроприации принадлежало только государству, но оно могло осуществить его от себя для своих непосредственных нужд или предоставить его какому-нибудь общественному союзу, городу, земству или частному лицу, например, железнодорожной компании»⁸.

Говоря о таком основании принудительного изъятия земли, как конфискация, стоит обратить внимание на то, что конфискация возникла еще в 17 веке, в то время землевладение было исключительным правом служилого сословия, и связано это было с исполнением служебной повинности. В итоге, любое поведение, которое квалифицировалось как «неверность службе», могла привести к принудительному изъятию земли, то есть конфискации. «В 19 веке существовало лишь одно основание для конфискации, это участие в бунте или заговоре против Верховной власти или в государственной измене»⁹.

Особая форма принудительного прекращения прав на земельные участки в дореволюционной России была «ликвидация немецкого землевладения», данная возможность ликвидации устанавливалась Указом Императора. «Изъятие немецких землевладений являлось мерой по охране границ государства от населения враждебных государств»¹⁰.

⁷ Шейнин Л.Б. Земельное право России. Учебное пособие. М., 2007. С.157.

⁸ Кассо . Л.А. Русское поземельное право. М., 1906. С. 135.

⁹ Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В 3 Т / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. Т. 1. С. 25.

¹⁰ Синайский В.И. Русское гражданское право. Киев, 1917 г. С. 181-182.

Отдельное внимание заслуживает правовое регулирование изъятия земель сельскохозяйственного использования. Такие земли зачастую находились в собственности крестьянской общины, а крестьяне не могли быть собственниками данной земли, так как они обладали лишь правом пользования, иными словами они являлись титульными владельцами. Однако стоит отметить, что право пользования землей у крестьян одновременно являлось их обязанностью, например, право пользования пахотной землей. Этим и обуславливается специфика принудительного прекращения прав на землю, в частности, «пахотная земля, могла быть отбираема в случае оставления хозяйства без попечения, смерти домохозяина, увольнения его из общества по суду или общественному приговору, безвестной его отлучки, добровольного отказа и неисправности в платеже повинностей»¹¹.

После падения Российской империи, вся система прав радикально изменилась и, как следствие, потерпели изменения способы прекращения прав на землю.

На втором Всероссийском съезде Советов 27.10.1917 г. был принят Декрет «О земле», в результате которого, все земли, когда-либо принадлежащие помещикам, конфисковались без всякого выкупа. Земля объявлялась общенародным земельным фондом и находилась в пользовании всех трудящихся на ней. Запрещались сделки с землей. Были определены формы землепользования, такие как: «подворная, хуторская, общинная, артельная, как решено, в отдельных селениях и поселках, то есть утверждалось многообразие форм землепользования»¹².

Впоследствии Декрет ВЦИК «О социализации земли» от 19 февраля 1918 года отменил вышеуказанный декрет и вся земля была передана в государственную собственность. В зависимости от назначения земель, ею

¹¹ Мейер Д.И. Русское гражданское право. 1914 г. Глава 1, п. 3, § 10-11 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

¹² Декрет II Всероссийского съезда Советов о земле // Декреты Советской власти. Т. 1. М., Гос. Изд-во полит. литературы. 1957. (утратил силу).

распоряжались сельские, волостные, уездные, областные, главные и федеральные земельные отделы Советов. Конституция 1936¹³ года окончательно утвердила государственную собственность на землю, в соответствии с которой, а именно, «земля, недра, являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием» (ст. 6), при этом, «Земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бесплатное и бессрочное пользование, то есть на вечно» (ст. 8). Таким образом, законодательство СССР позволяет нам говорить лишь о праве пользования.

Следует обратить внимание на основания прекращения прав землепользования в СССР.

Принудительное прекращение пользования землей в СССР основывается на принципе законности. То есть, основания прекращения прав были четко сформулированы в законодательстве, какие-либо иные основания не допускались. «Все предыдущие сделки с землей, которая в последствии перешла в государственную собственность, считались недействительными, а сделки, которые совершались после признания государственной собственности, признавались уголовным преступлением»¹⁴.

Несмотря на то, что основания прекращения землепользования у различных субъектов СССР совпадали, необходимо отдельно рассмотреть основания прекращения землепользования граждан и основания прекращения права землепользования предприятий.

Так в соответствии со статьей 14 Основ земельного законодательства СССР 1968 года¹⁵, в принудительном порядке право землепользования у организаций прекращалось в случаях:

¹³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 1936. (утратил силу).

¹⁴ Уголовный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591. (утратил силу).

¹⁵ Основы земельного законодательства СССР, утв. Законом СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. №51. Ст. 485. (утратил силу).

- 1) «возникновения необходимости изъятия земельного участка для государственных или общественных нужд;
- 2) неосвоения в течение двух лет подряд предоставленного земельного участка;
- 3) использование земельного участка не в соответствии с той целью, для которой он предоставлен».

Несмотря на то, что предприятия не являлись собственником, а лишь титульным владельцем, землепользователем, законодательство СССР так же защищало их права и законные интересы, в частности не представлялось возможным изъять земельный участок для государственных нужд без особых оснований. В земельном законодательстве 1968 года указывалось, что изъятие земельных участков допускается лишь в случаях особой необходимости, и может быть произведено «только с согласия общих собраний членов колхозов или собраний уполномоченных, а из земель, находящихся в пользовании совхозов, других государственных, кооперативных, общественных предприятий, организаций, учреждений союзного или республиканского подчинения – по согласованию с землепользователями и соответствующими министерствами и ведомствами СССР или союзных республик»¹⁶. Предприятия, организации и учреждения, которым отводится земельный участок, обязаны были возместить убытки, причиненные землепользователям, у которых земля была изъята.

Говоря о целях предоставления земельных участков в собственность, стоит обратить внимание на то, что в соответствии с законодательством СССР у землепользователей возникает одновременно право и обязанность пользоваться земельным участком именно в тех целях, для которых он был предоставлен (ст. 11 Основ Земельного законодательства СССР).

¹⁶ Основы земельного законодательства СССР, утв. Законом СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР, 1968. №51. Ст. 485. (утратил силу).

Земельный Кодекс 1970¹⁷ года впервые установил цели предоставления земельного участка. Например, земельные участки могли предоставляться «для нужд сельского хозяйства» и «для несельскохозяйственных нужд». При этом, земельные участки, предоставленные для сельскохозяйственных нужд, должны были предоставляться в большинстве своем сельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям (ст. 15 ЗК РСФСР). В то время, как земельные участки для несельскохозяйственных нужд предоставлялись для строительства предприятий, жилых объектов, железных и автомобильных дорог, линий электропередач и т.д.

Для того, чтобы землепользователи осуществляли свои обязанности в соответствии с целями предоставления, был утвержден государственный земельный контроль за охраной и использованием земель в лице Совета народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов.

Таким образом, в случае выявления факта использования земельного участка предприятием не в соответствии с той целью для которой он был предоставлен, по решению органа, предоставившего данный участок, он подлежал принудительному изъятию.

Право граждан на пользование предоставленным земельным участком прекращалось в принудительном порядке полностью или частично в случаях:

- 1 возникновения необходимости изъятия земельного участка для государственных или общественных нужд;
- 2 нарушения требований земельного законодательства, а также при неиспользовании в течение двух лет подряд земельного участка или использовании его не в соответствии с той целью, для которой он был предоставлен.

Говоря о принудительном прекращении права пользования землей, следует обратить внимание на обязанность землепользователя возвратить земельный участок, который ранее был им самовольно занят (статья 138

¹⁷ Закон РСФСР от 01.07.1970 «Об утверждении Земельного Кодекса РСФСР» // Свод Законов РСФСР, 1988г. Т. 4. С. 37. (утратил силу).

Земельного кодекса РСФСР 1970 г.). Возврат земельного участка должен быть произведен не по решению суда, а по решению Совета народных депутатов. При возврате не возмещались затраты, произведенные за время незаконного пользования, и если за время такого пользования на земельном участке были построены здания, то их следовало снести и подготовить участок в пригодное для использования состояние.

Таким образом, можно прийти к выводу, что принудительное прекращение прав, как правовой институт, представляет собой довольно сложную структуру, который состоит из ряда субинститутов, нормы которого направлены на регулирование общественных отношений по прекращению собственности на землю, а так же иных титулов. Кроме того, в любой период данный институт представляет собой отношения власти и подчинения, так как с одной стороны находится собственник земли или иной титульный владелец, а с другой – государственные органы.

В настоящее время регулирование данных правоотношений осуществляется с помощью норм различных отраслей права.

В этой связи, анализируя законодательство, регулирующее отношения по принудительному изъятию земельных участков, необходимо рассмотреть правовое регулирование данных отношений в системном аспекте. Норма права сама по себе регулирует только одну сторону общественного отношения, а для полноты регулирования необходимо взаимодействие комплекса норм (материальных, процессуальных, процедурных).

Именно данное взаимодействие норм, говорит о том, что право не сконструировано произвольно, его строение и взаимодействие элементов между собой обусловлено закономерностями общественной жизни.

Так, анализируя научную литературу, можно прийти к выводу, что «одним из элементов системы права является правовой институт, коими и являются правовые нормы, регулирующие отношения по принудительному изъятию земельного участка»¹⁸.

¹⁸ Мухаев Р.Т. Теория государства и права: учебник для СПО. М., 2017. С. 415.

Мухаев Р.Т. определяет правовой институт как «совокупность обособленных правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в отрасль или различные отрасли права»¹⁹.

В целом все авторы сходятся во мнении относительно понятия правового института. Так, Протасов В.Н. считает необходимым условием правового института «обеспечение целостности правового регулирования общественных отношений»²⁰.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что правовое регулирование принудительного изъятия земли осуществляется с помощью правового института принудительного прекращения прав на земельные участки. А существующая устойчивая группа норм, регулирующая данные правоотношения, обеспечивает целостность правового регулирования отношений по принудительному изъятию земельного участка.

Зачастую те или иные общественные отношения не представляется возможным урегулировать с помощью одной отрасли права, в подобном случае существуют межотраслевые или комплексные институты. Говоря о месте данного института в системе права России, можно утверждать, что это межотраслевой институт. Например, М.И. Байтин и А.В. Васильев указывали, что «отрасли права не изолированы друг от друга и могут иметь общие институты, посредством которых они взаимосвязаны друг с другом. Такая связь проявляется в наличии у общих институтов норм, присущих различным отраслям права»²¹. Дополняя его суждение Д. И. Гущин отмечает, что «имеют место случаи, когда предметом регулирования и охраны разных правовых отраслей выступают однородные отношения. Это обуславливает

¹⁹ Мухаев Р.Т. Там же. С. 421.

²⁰ Протасов В.Н. Теория государства и права: учебник и практикум для СПО. М., 2017. С. 242.

²¹ Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 237-240; Васильев А.В. Теория права и государства. М., 2001. С. 58.

взаимодействие, пересечение норм этих правовых отраслей, и на стыке такого взаимодействия возникают межотраслевые институты»²².

Межотраслевой характер данного института определяется его субинститутами, а именно – основаниями прекращения прав, к числу которых относятся:

- обращение взыскания на земельные участки по обязательствам;
- реквизиция;
- конфискация;
- национализация;
- изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- изъятие земельных участков в результате консервации земель;
- изъятие земельных участков в связи с совершением правонарушения.

Первые три основания регулируются нормами гражданско-правового характера, так как они могут быть применены к любому из видов имущества, три последних основания регулируются нормами гражданского и земельного законодательства, но в свою очередь, в большей степени относятся к нормам земельного права, так как своим объектом имеют – земельные участки.

Более того, несмотря на то, что конфискация предусмотрена нормой гражданского и земельного законодательства, данная мера является санкцией за совершенное преступление, вследствие чего является мерой уголовно-правового характера, применение которой ставится в зависимость от совершенного преступления.

При этом стоит отметить, что «конфискованное имущество переходит в собственность Российской Федерации с момента государственной регистрации, которая проводится уполномоченным органом на основании судебного акта»²³.

²²Гущин Д.И. Компенсация морального вреда как комплексный институт в системе российского права // Актуальные проблемы теории отечественного и зарубежного государства и права. Калининград, 2000. Вып. 7. С. 80.

²³ Завьялов А.А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. М., 2011. С. 126.

При этом необходимо рассмотреть субъектный состав правоотношений по принудительному изъятию земельных участков. Субъектами являются: с одной стороны – правообладатели земельных участков, с другой стороны – уполномоченные органы власти, а так же суд. Правообладатель земельного участка является обязательным субъектом, в то время как суд и органы власти являются своего рода альтернативными участниками процедуры изъятия земельного участка, иными словами, в данных правоотношениях могут принимать участие или и суд и уполномоченный орган, или только уполномоченный орган, или только суд.

В связи с этим необходимо охарактеризовать каждую схему правоотношений. Примером схемы «правообладатель» - «уполномоченный орган» является реквизиция и национализация земельных участков, как видно, в данном случае решения суда не требуется, и на первый взгляд, кажется, что данные случаи изъятия земли противоречат Конституции. Однако, исходя из норм гражданского права, «реквизиция» носит временный характер и обоснована наступлением чрезвычайных обстоятельств. Часть 3 статьи 242 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что «лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества»²⁴. В этой связи «временный» и «чрезвычайный» характер реквизиции обуславливает её осуществление без судебного акта.

«Национализация (франц., англ. nationalisation) - отчуждение или передача имущества частных лиц, компаний, предприятий, целых отраслей в собственность государства. Национализация может осуществляться на основе государственных актов или выкупа государством имущества компаний, фирм, домашних хозяйств»²⁵. Направленная на защиту интересов государства,

²⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. 14.11.2017) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

²⁵ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006. С. 157.

проводимая на основании специального федерального закона, с обязательной компенсацией имущества, которое подлежит изъятию, национализация так же проводится без судебного решения, что предусмотрено в статье 35 Конституции РФ.²⁶

В данной схеме – «правообладатель» и «уполномоченный орган» существует особый частный случай изъятия земельного участка, который происходит в результате консервации земель. Данная возможность предусмотрена в Земельном кодексе РФ с отсылкой на Постановление Правительства²⁷. В соответствии с пунктом 2 вышеуказанного Постановления «допускается консервация земель, подвергшихся негативным воздействиям, в результате которых происходит деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а так же загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека».

Решение о консервации земель принимается не судом, а органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, однако, несмотря на отсутствие судебного решения, изъять земельные участки в связи с их консервацией, не получится безосновательно, так как земельные участки должны быть проверены и составлены заключения об оценке состояния земель, подготовленные Федеральной службой земельного кадастра России совместно с Министерством природных ресурсов, Министерством здравоохранения РФ и Министерством сельского хозяйства.

Более того, стоит отметить, что изъятие земель в связи с их консервацией, так же носит временный характер, так как при их изъятии, право собственности у правообладателей сохраняется, а после того, как будут завершены мероприятия по восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий,

²⁶ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием от 12 декабря 1993 г.: (с учетом поправок от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ; от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ; от 5 февр 2014 г. № 2-ФКЗ; от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации.URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

²⁷ О проведении рекультивации и консервации земель: Пост. Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 // Официальный интернет-портал правовой информации.URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

подготавливается предложение о дальнейшем использовании восстановленных земель.

Конфискация земельных участков по схеме «правообладатель» - «суд», прослеживается в обращении взыскания на земельные участки по обязательствам. Несмотря на то, что конфискация является мерой за совершение преступления или правонарушения, она должна осуществляться на основании решения суда. Данную позицию так же высказал Конституционный Суд РФ²⁸ «вопрос о конституционности правовых норм, допускающих возможность конфискации имущества во внесудебном порядке, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 11 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что «конфискация может применяться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества, только с вынесением соответствующего судебного решения; предписание статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении конфискации имущества как санкции за правонарушение».

Вывод о том, что конфискация имущества в качестве санкции за правонарушение может применяться только судом, был распространен Конституционным Судом Российской Федерации на все без исключения органы, в том числе административные комиссии, независимо от того, каким нормативным актом (или отдельными его положениями) такое право им предоставлено, на что указано в официально опубликованном Определении от 1

²⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 N 284-О «По жалобе гражданки Аминовой Зинаиды Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьями 156 и 199 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и пунктом 2 статьи 243 Гражданского кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

июля 1998 года «по жалобе гражданина П.М. Терзияна на нарушение его конституционных прав положениями статей 159 и 199 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях»²⁹.

Обращение взыскания на земельный участок по обязательствам должника, по общему правилу должен осуществляться на основании решения суда (статья 278 ГК РФ), частным случаем такой ситуации может являться обращение взыскания на земельный участок, заложенный по договору об ипотеке: «взыскание по требованиям залогодержателя обращается на имущество, заложенное по договору об ипотеке, по решению суда»³⁰.

Таким образом, гражданское законодательство допускает изъятие земельного участка по обязательствам его собственника, «в этом случае изъятие осуществляется с одновременным изъятием находящихся в его собственности зданий и сооружений, расположенных на этом земельном участке»³¹.

Остальные основания, которые будут рассмотрены в следующих разделах, воплощают схему «правообладатель» - «уполномоченный орган» - «суд».

В любом случае не представляется возможным указать на равноправие субъектов в отношениях по принудительному изъятию земельных участков, которое характерно для гражданского права. Бесспорным является тот факт, что выраженная воля суда или государственного органа преобладает над волей частного лица, который является правообладателем земельного участка, именно такая ситуация является характерной для отраслей публичного права.

Говоря о предмете правового регулирования института принудительного прекращения прав на землю, стоит обратить внимание на то, что «предмет

²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 01.07.1998 N 97-О «По жалобе гражданина Терзияна Петроса Мкртиевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 159 и 199 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

³⁰ Об ипотеке : федеральный закон 16.07.1998 № 102 ФЗ (в ред. 25.11.2017) // [Электронный ресурс] : официальный правовой портал интернет информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2017).

³¹ Завьялов А.А., Маркравт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. М., 2011. С. 127.

выступает основным критерием деления права на отрасли». Порядок и основания принудительного прекращения прав на имущество, в частности, на земельный участок закреплён в Гражданском кодексе РФ, в то время как принудительное прекращение иных прав на землю уточняются в Земельном кодексе РФ. Данный факт свидетельствует о том, что предмет правового регулирования данного института лежит в поле пересечения отраслей гражданского и земельного права. На основании вышеизложенного институт принудительного прекращения прав на земельный участок можно отнести к функциональному межотраслевому институту.

При этом, каждая отрасль права выполняет присущие ей функции. «Функция, как известно, представляет собой направления правового воздействия, выражающие роль права в организации (упорядочении) общественных отношений»³².

Поленина С.В. определяла функциональные межотраслевые институты, «как институты, складывающиеся на стыке неоднородных отраслей права. При этом составляющие их нормы объединены общим предметом регулирования и внутренними функциональными связями»³³. Гражданское и земельное право в большинстве своем являются неоднородными отраслями, так как первое относится к праву частному, а второе – к публичному, кроме того, как было указано ранее, институт принудительного прекращения прав на землю регулируется и иными отраслями, гражданским процессуальным, уголовным правом. Так например изъятие земельного участка по обязательствам должника регламентируется гражданским процессуальным правом, конфискация, как санкция за совершение преступления, является мерой уголовно-правового характера.

Таким образом, межотраслевой правовой институт можно отнести к функциональным правовым институтам в том случае, если он, регулируя

³² Леонов Н.Н. Новейший философский словарь / сост. А.А. Грицанов. // Минск, 1998. С. 783.

³³ Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение, 1975. №3. С. 78.

общественные отношения, не может уложиться в рамках одной отрасли права или нескольких смежных отраслей, которым характерны смежный предмет и общие методы регулирования. Более того, изменение ряда норм в рамках данного института в какой-либо отрасли права, будет неизменно влечь изменение норм в рамках другой отрасли.

Однако регулирование отношений по поводу принудительного изъятия земельных участков, не представляется возможным в рамках одной отрасли права, так как эффективность механизма была бы снижена существенно, что привело бы к ряду невосполнимых пробелов. Алексеев С.С. указывал, что «главная функция правового института заключается в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования определенного участка общественных отношений, для чего он должен обладать комплектом норм, позволяющих охватить все существенные моменты регулирования соответствующего участка общественных отношений»³⁴. В таком случае, цельное регулирование может быть достигнуто путем закрепления норм в различных отраслях права, таких как земельное, гражданское и другие.

Определить преобладающую отрасль в рамках данного института не представляется возможным, так как нормы гражданского законодательства устанавливают основу принудительного изъятия имущества, нормы земельного законодательства конкретизируют их относительно особенности объекта правового регулирования: земельных участков, которые являются как недвижимым имуществом, находящегося в собственности, так и природным объектом, имеющим важное стратегическое значение для государства. Нормы процессуального законодательства регламентируют процедуру изъятия, в частности, вынесения судебного решения, как гарантии защиты прав собственников, возможность оспаривания судебных актов в вышестоящей инстанции, так же существуют и иные нормативно-правовые акты, говорящие о специфике изъятия земельных участков по различным основаниям, например в связи с консервацией.

³⁴ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 120.

Позиция Крысанова А.А., является более правильной, так как он определил институт прекращения права, «как совокупность юридических и фактических действий (событий), совершаемых собственником или компетентным органом, с которыми законодательство связывает утрату права, в результате чего последнее либо перестает существовать вообще, либо возникает у другого субъекта гражданского права»³⁵.

Следует обратить внимание на название данного института, к примеру, К.П. Победоносцев определял данные отношения как «принудительное отчуждение земли, раскрывая термин экспроприация»³⁶. Думается что термин «отчуждение» не является корректным в определении данных отношений, так как законодательство определяет отчуждение имущества как возможность передачи прав на землю другому лицу (физическому или юридическому) в добровольном порядке, Земельный кодекс РФ ставит данную возможность в зависимость от оборотоспособности земельного участка (ст.52 ЗК РФ). Гражданское законодательство содержит термин «отчуждение» в принудительном смысле, касательно недвижимого имущества, например, относительно объектов строительства, которые принудительно отчуждаются в связи с изъятием земельного участка. Так как объектом правового регулирования является земельный участок, предлагается необходимым употреблять именно термин «прекращение» прав, говоря о принудительном характере изъятия земельного участка.

Таким образом можно сделать вывод о том, что институт принудительного прекращения прав на земельные участки является функциональным межотраслевым институтом, который включает в себя нормы различных отраслей права.

³⁵ Крысанов А.А. Принудительное прекращение права собственности. Рязань, 2002. С. 7.

³⁶ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М., 2002. С. 496.

1.2 Основания принудительного прекращения прав

«Перечень оснований принудительного прекращения права собственности сформулирован исчерпывающим образом, не допускающим его расширения даже иным федеральным законом. В этом состоит одна из важных гарантий прав собственника. Изъятие имущества у собственника и в этих ситуациях по общему правилу производится на возмездных основаниях, с компенсацией собственнику стоимости изымаемых вещей»³⁷.

Основания принудительного прекращения прав можно классифицировать по-разному, С.А. Боголюбов, к примеру, выделяет два вида принудительного прекращения прав: «в случае их правомерного использования либо в качестве санкции за совершенное правонарушение»³⁸. В первом случае принудительное изъятие осуществляется для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, во втором случае, как мера «земельно-правовой ответственности», в частности при «использовании земельного участка с нарушением требований Российского законодательства» (ч. 2 ст. 45 ЗК РФ), в данном случае прекращается «право постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования» (пп. 2 ч. 1 ст. 47 ЗК РФ), аналогичная позиция прослеживается так же у О.И. Красова³⁹.

Однако в данной работе основания для принудительного прекращения прав на землю будут «условно» разделены на общие и особенные. Критерием такого деления является возможность применения основания ко всем видам прав на землю либо к отдельным правам.

Сначала будут рассмотрены основания, которые условно можно обозначить общими для всех видов прав на землю, предусмотренные нормами

³⁷ Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. - 1998. - №6. - С.12.

³⁸ Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В., Земельное право. [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

³⁹ Красов О.И. Земельное право. 4-е издание, переработанное и дополненное. М.: НОРМА ИНФРА-М. 2012. С. 227.

Земельного законодательства, а так же гражданского законодательства (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 46, п. 1 ст. 47 ЗК РФ, ст. ст. 279, 284, 285 ГК РФ (ч. 1)):

- 1) «использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;
- 2) использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;
- 3) неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;
- 4) реквизиция земельного участка;
- 5) изъятие (выкуп) земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- 6) изъятие земельного участка в результате консервации земель (которая при наличии определенных условий влечет прекращение прав на земельные участки (п. 1 ст. 14 ЗК РФ));
- 7) иные предусмотренные федеральными законами случаи».

Первые три случая являются «ненадлежащим использованием» земельного участка. У собственника или иного титульного владельца имеется не только право пользования землей, но и обязанность.

При этом, немаловажное значение имеют обязанности по содержанию охраны земель, в частности статья 13 ЗК РФ обязывает собственников или иных титульных владельцев защищать земли от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, загрязнения отходами производства и других негативных воздействий.

Законодатель не случайно закрепил столь широкий круг обязанностей, связано это с тем, что земля является особым объектом правоотношений,

который представляет определенную ценность для государства и граждан, однако закрепив только лишь обязанности, законодатель не добьется их достаточной эффективности, так как необходимо установить меры ответственности.

Анализ законодательства позволяет прийти к выводу о том, что принудительно изъять земельный участок можно лишь на основании судебного решения, при условии, что административное правонарушение, связанное с ненадлежащим использованием земли не было устранено. «При ненадлежащем использовании, правообладатель привлекается к административной ответственности за невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, далее - КоАП), порчу земель (ст. 8.6 КоАП РФ), невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7 КоАП РФ), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП РФ)»⁴⁰.

Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд – иное основание для принудительного прекращения прав. В данном случае указанная мера не является мерой ответственности. Обусловливается она интересами государства и общества, а не противоправным поведением правообладателя.

О.И. Крассов определяет данное основания для прекращения прав, «как функцию управления, посредством которой производится перераспределение земель путем прекращения прав на землю, для удовлетворения общественных

⁴⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.02.2019) // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 28.02.2019).

интересов при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов»⁴¹.

Изъятие для государственных нужд и реквизиция имеют много общих черт, именно поэтому в юридической литературе принято рассматривать их параллельно, но так как оба понятия входят в одну группу и у них есть много общего, существует необходимость разграничить данные понятия, именно поэтому законодатель проводит разграничение между реквизицией и изъятием для государственных нужд (п. 2 ст. 51 ЗК РФ).

Проведение четких разграничений между данными понятиями очень важно, так как в обоих случаях право прекращается в принудительном порядке. В Европейской конвенции по правам человека (ст. 1 Протокола №1) сказано: «никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права».⁴².

Реквизиция представляет собой «временное изъятие земельного участка при наступлении чрезвычайных ситуаций в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства» (п. 1 ст. 51 ЗК РФ). Основаниями применения реквизиции являются обстоятельства, которые носят чрезвычайный характер. Законодатель в статье 93 ЗК РФ приводит иное основание для реквизиции, «в целях обеспечения нужд обороны и безопасности в условиях чрезвычайного положения».

В случаях изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, основания и цели полностью отличаются от реквизиции, в первом случае, целью изъятия является обеспечение исполнения обязательств, принятых Российской Федерацией, в соответствии с международными договорами, а так же размещение объектов инфраструктуры при отсутствии иных возможных вариантов (п. 1 ст. 49 ЗК РФ). В настоящее время Земельный

⁴¹ Крассов О. И. Земельное право. М., 2012. С. 227.

⁴² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изменениями от 13 мая 2004 г.) (вместе с Протоколом [№ 1] (Подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

кодекс определяет закрытый перечень объектов, необходимость размещения которых, влечет изъятие по основаниям ст. 49 ЗК РФ.

Для земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, могут устанавливаться иные случаи изъятия на региональном уровне, так в республике Адыгея земельные участки могут изыматься в следующих случаях: «выполнение обязательств Республики Адыгея, в том числе международных, связанных с созданием, реконструкцией, расширением зданий, строений, сооружений и их комплексов независимо от форм собственности, осуществляемых за счет полного или частичного финансирования из средств республиканского бюджета Республики Адыгея; обеспечения площадей, необходимых для лесоразведения и лесовосстановления; образования особо охраняемых природных территорий республиканского значения»⁴³.

При этом, законодательство субъектов не имеет право менять процедуру изъятия, предусмотренную федеральным законодательством, как предусмотрено в ст. 71-72 Конституции РФ.

Таким образом, изъятие предполагает не меру предотвращения чрезвычайных ситуаций и устранения их негативных последствий, а меру удовлетворения государственных, муниципальных нужд, иными словами общественных интересов или публичной власти.

В настоящее время Земельное законодательство, перечисляя случаи, в рамках которых требуется изъятие земельного участка, не ограничивает данный перечень, а отсылает к иным федеральным законам, в которых устанавливаются случаи принудительного изъятия земельного участка.

Аналогичным образом, законодатель устанавливает лишь примерный перечень чрезвычайных обстоятельств, для использования такого основания как реквизиция. Некоторые понятия прямо закреплены в законе, такие как

⁴³ О регулировании земельных отношений: Закон Республики Адыгея от 7 июня 2007 г. № 86 // Советская Адыгея. 2007. № 112-113.

«эпидемия»⁴⁴, «военное положение»⁴⁵, «чрезвычайное положение»⁴⁶, другие понятия в законодательстве не определены, например «стихийное бедствие», «эпизоотия».

Более того, законодатель употребляя такое оценочное суждение, как «обстоятельства носящие чрезвычайный характер», оставляет перечень открытым, не отсылая при этом на иные федеральные законы.

В этой связи, в юридической литературе, некоторые авторы относят к данному понятию, например «положение, возникшее в результате террористического акта»⁴⁷. Другие авторы, наоборот подчеркивают, «что в рамках контртеррористической операции должен применяться такой инструмент, как временное занятие земельного участка, но не реквизиция»⁴⁸.

Основным отличием между реквизицией и временным занятием является то, что собственник земельного участка при временном его занятии вправе владеть и пользоваться своим участком, в связи с чем и размер возмещения будет существенно ниже по сравнению с реквизицией.

Анализируя такую позицию законодателя, с одной стороны можно прийти к выводу о возможности уполномоченного органа государственной власти превышать своими полномочиями, так как по его усмотрению какая-либо ситуация будет являться чрезвычайной, с другой стороны, не представляется возможным указать в законе все случаи, применения такой меры как реквизиция.

Для защиты интересов правообладателей земельных участков, необходимо закрепить в земельном законодательстве положение о том, что

⁴⁴ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁴⁵ О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

⁴⁶ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴⁷ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Ю.Г. Жариков, В.В. Залесский, А.Д. Куликов и др.; под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. Глава VII. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 159.

⁴⁸ Тихомиров М. Ю. Реквизиция земельных участков // Право и экономика. 2007. № 9. С. 13-14.

«реквизиция земельных участков осуществляется при наличии наступления чрезвычайных обстоятельств, признанных таковыми Правительством РФ или органом государственной власти соответствующего субъекта РФ»

Данное предложение согласуется так же и с законодательством, в частности, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»⁴⁹ устанавливает, что одним из полномочий Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды является деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидацию их последствий.

Говоря о разграничении таких понятий как реквизиция и изъятие для государственных нужд, стоит отметить, что реквизиция в отличие от последнего носит «временный характер», так как «после прекращения обстоятельств, в связи с которыми была осуществлена реквизиция, собственник вправе требовать его возврата в судебном порядке» (п. 4 ст. 51 ЗК РФ).

Как было указано ранее, принудительное изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд носит возмездный характер, то есть предполагает возмещение собственнику стоимости земельного участка, однако в июле 2014 года Земельный кодекс был дополнен положениями относительно возможности обменять изымаемый для государственных нужд на земельный участок, находящийся в частной собственности и, находящийся в государственной или муниципальной собственности (ст. 39.21-39.22 ЗК РФ). Таким образом, законодатель предусмотрел возможность мены, данные нормы носят диспозитивный характер, а именно, собственник может либо обменять свой земельный участок, либо требовать возмещение его стоимости.

Регулируя данные отношения, земельное законодательство устанавливает, что должен быть заключен договор мены между собственником земельного участка, подлежащего изъятию и органом государственной власти, а земельный

⁴⁹ О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. Электрон. дан. М., 2018. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

участок собственника должен быть оценен по рыночной стоимости и взамен, по общему правилу, должен быть предоставлен эквивалентный земельный участок. Если на земельном участке расположены строения, то их тоже необходимо оценить и включить в договор мены. Однако собственник земельного участка может в добровольном порядке согласиться на обмен с менее ценным земельным участком, при этом, разница в стоимости должны быть возмещена.

Стоит обратить внимание на пункт 2 статьи 39.22 Земельного кодекса РФ, в котором законодатель предусмотрел возможность безвозмездного отчуждения земельного участка и расположенных на нем объектов только при добровольном согласии собственника. Однако возникает вопрос, будет ли притворена в жизнь данная норма, ведь данное условие априори делает невыгодным положение частного собственника. Более того, законодательство относительно обмена земельного участка, не регулирует случай, если собственник отказывается от мены. В данном случае не ясно может ли государственный орган в принудительном порядке заключить такой договор, либо требовать изъятия земельного участка с возмещением его стоимости. Так же закон не предусматривает возмещение убытков, связанных с данным изъятием, ведь если собственнику будет предоставлен новый земельный участок, то ему придется заново его осваивать в соответствии с его целями.

В этой связи, необходимо дополнить главу V.2 Земельного кодекса положениями о возможности отказа от заключения договора мены и его последствиях, а так же о возмещении убытков, связанных с изъятием земельного участка.

Помимо рассмотренных выше механизмов изъятия, существует еще один случай принудительного прекращения права на земельный участок с целью его консервации (п. 6 ст. 13 ЗК РФ). Как было указано ранее, данный случай нашел свое отражение в Постановлении Правительства РФ № 830 (далее - Положение о порядке консервации земель). По общему правилу, «если земельный участок был изъят из оборота на основании решения о консервации, то права на него сохраняются за собственниками, землевладельцами, арендаторами, но

существуют исключения из этого правила. (п. 3 Положения о порядке консервации земель)»⁵⁰.

В случае если земельный участок был подвержен радиоактивному и химическому загрязнению, то данные земли могут быть переведены в земли запаса и соответственно изымаются у собственника (п. 1 ст. 14 ЗК РФ). Нормы о консервации земель не содержат в себе права обладателей земельных участков на возмещение убытков. Такая мера как консервация применяется в случаях загрязнения или иных повреждений почв, и несмотря на то, что данная мера является временной, правообладатели несут определенные убытки, связанные с этой мерой, так как земельный участок становится изъятым из оборота и пользоваться им как раньше не представляется возможным.

Однако анализируя возможность возмещения убытков, необходимо ответить на следующий вопрос: на кого возложить обязанность по их возмещению? Ведь основания для консервации земель появляются в связи с событиями, не зависящими от воли человека, следовательно могут возникнуть трудности в определении лица, обязанного возместить убытки.

Регулирование обращения взыскания на земельный участок по обязательствам на основании решения суда, осуществляется в соответствии с общими правилами законодательства РФ, однако особого внимания заслуживает принудительное прекращение прав на земельный участок, заложенный по договору ипотеки.

Суть принудительного характера состоит в том, чтобы реализовать предмет ипотеки на основании решения суда. Однако по договору ипотеки стороны могут заключить соглашение о том, что возможен внесудебный порядок реализации заложенного имущества, при этом, законодательство содержит случаи, когда обращение взыскания на земельный участок по вышеуказанному договору, может осуществляться только лишь в связи с вынесенным решением

⁵⁰ О проведении рекультивации и консервации земель: Пост. Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 // Официальный интернет-портал правовой информации. Электрон. дан. М., 2018. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

суда. К таким случаям относятся: «ипотека земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, а также земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства» (пп. 2.1, 2.2 п.2 ст. 55 ФЗ об ипотеке (залоге недвижимости)).

Законодатель так же отмечает, что «суд может отсрочить реализацию земельного участка, если имеется заявление собственника и при наличии уважительных причин, только если собственник является физическим лицом и залог земельного участка не связан с его предпринимательской деятельностью или если земельный участок имеет категорию сельскохозяйственного назначения». Таким образом, законодатель стремится защитить более слабую сторону правоотношений.

Следующим основанием является отчуждение земельного участка, который в силу закона не может принадлежать данному лицу: земельные участки изъятые или ограниченные в обороте, например: земли лесного фонда, земли занятые государственными природными заповедниками... (ст. 27 ЗК РФ). Особое внимание следует обратить на основания прекращения права собственности на земли сельскохозяйственного назначения:

- если земельный участок находится в собственности иностранного гражданина, иностранного юридического лица, лица без гражданства, либо юридического лица, складочный капитал которого состоит более чем на 50 процентов из иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства (ст.3 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

- если размер земельного участка превышает максимальный размер общей площади сельхоз угодий, который расположен на территории одного муниципального района и находится в собственности одного юридического лица (п. 2 ст. 4«Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

В настоящее время, на практике выработалась возможность обхода ограничения, установленного в статье 3 вышеуказанного Закона. Наиболее

распространенный способ заключается в создании паевого инвестиционного взноса и приобретение земельного участка через «дочерние» фирмы. Дочерняя компания создает российское юридическое лицо в целях приобретения права собственности или сохранения такого права для земельных участков из земель сельхозназначения. Чтобы устранить существующие пробелы в законодательстве, необходимо внести изменения в ст.3 ФЗ № 101 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» изложив её в следующей редакции: «Иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, контролируемые иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами, лицами без гражданства, могут обладать земельными участками или долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды. Под юридическими лицами, контролируемые иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами, лицами без гражданства, понимаются российские юридические лица, входящие в одну группу лиц с иностранным гражданином, иностранным юридическим лицом, лицом без гражданства по основаниям, установленным федеральными законами»

Особый интерес заслуживает такая мера принудительного изъятия земельного участка как конфискация, которая применяется за совершение тяжких и особо тяжких преступлений и только на основании решения суда (ст. 50 ЗК РФ). Возможность применения конфискации ставится в зависимость от убеждения суда в том, что земельный участок был получен в результате совершения преступления, либо использовался в качестве орудия преступления либо для финансирования терроризма.

Ранее, до 2003 года в Уголовном кодексе РФ конфискация применялась, как дополнительный вид наказания (пп. ж. ст. 44 УК РФ)⁵¹. В этой связи учеными высказывается такое мнение, что понятие конфискации должно применяться к

⁵¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 N 63-ФЗ (в ред. 31.10.2002) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. Электрон. дан. М., 2018. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 30.12.2018).

случаям взыскания в доход государства имущества, полученного в результате совершения сделки под влиянием обмана, насилия, угрозы или сделки, не соответствующей закону или иным правовым актам.

Вышеуказанные обстоятельства носят характер гражданско-правовых, в то время как конфискация является мерой уголовно-правового характера, хотя законом это прямо не установлено. Обращать ко взысканию имущество в результате недействительных сделок, возможно при применении такого основания как, обращение взыскания имущества по обязательствам, на основании вступившего в законную силу решения суда.

Следующим основанием прекращения права собственности является национализация, которая сама по себе не является мерой ответственности, но носит политический характер и осуществляется на основании принятого закона с обязательным возмещением стоимости национализированного имущества (ст. 235 ГК РФ).

Земельные участки, которые были национализированы до 1 января 1991 года, не подлежат возврату и их стоимость не возмещается, в соответствии с п. 3 ст. 25 ЗК РФ. По данному вопросу существовало много споров, в частности одни утверждали что данная норма является неконституционной и нарушающей права и законные интересы собственников земельных участков, однако правоприменительная практика является однозначной – данное имущество не подлежит возврату и стоимость его не компенсируется, Конституционный Суд РФ выразил свою позицию следующим образом: «В то же время решение вопроса о возврате бывшим собственникам и их потомкам имущества, национализированного в условиях революционного изменения государственного строя (на что фактически направлена жалоба заявителя в части проверки конституционности пункта 3 ст. 25 Земельного кодекса Российской Федерации), является выражением политической воли государства и Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно в силу статей 10 и 125 Конституции Российской Федерации. Сами по себе обжалуемые положения не исключают возможность применения общих норм действующего

законодательства, касающихся защиты права собственности, наследования, возмещения причиненного вреда и т.д. в случае обращения гражданина за защитой своих прав в судебном порядке на основе норм гражданского права, что не позволяет рассматривать их как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы»⁵².

Национализация осуществляется независимо от собственника имущества (физическое или юридическое лицо, отечественное или иностранное), таким образом является мерой социально-экономического характера, а не мерой наказания, в любом случае данная мера является принудительной, так как общественные или государственные интересы ставятся выше частных, однако законодательство защищая собственников, гарантирует им возмещение убытков и стоимости имущества.

Следует согласиться с точкой зрения Г.А. Аксенёнка, что «Иные виды прав на землю, за исключением, пожалуй, сервитута, во многом представляют собой дань советской эпохе, когда граждане, предприятия, организации и учреждения могли обладать только правом землепользования в условиях господства исключительной государственной собственности на землю»⁵³. Гражданское законодательство регулирует в основном «общие» основания прекращения права собственности на землю, в то время как земельное законодательство устанавливает «особенные» основания прекращения иных прав на землю.

Подобное разграничение существует по следующему ряду причин:

- «Во- первых, это общегражданский характер ряда оснований, явная адресация нормы гражданского права о принудительном изъятии к иному, нежели земельный участок, имуществу»⁵⁴, например прекращение права собственности на бесхозяйно содержимое жилое помещение (ст. 293 ГК РФ);

⁵² Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2004 г. № 282-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Моргачева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями части второй статьи 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и пунктом 3 статьи

⁵³ Земельное право: учебник / под ред. проф. Г.А. Аксененка. М., 1972. С. 232.

⁵⁴ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (официальный текст от 25 октября 2001 г.) / Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. М., 2002. С. 165.

- «Во-вторых, земельное законодательство не повторяет основания, установленные гражданским законодательством, не имеющие специфики применительно к такому объекту прав, как земельный участок»⁵⁵

В настоящее время система «особенных» оснований принудительного прекращения прав на землю, как собственности так и иных прав, существенным образом не отличается друг от друга. К примеру, нормы, предусмотренные в п. 2 ст. 45 ЗК РФ, касающиеся принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, применяются и к праву собственности, и к аренде, и к безвозмездному пользованию.

При этом, налоговое законодательство определяет, что плательщиками налога являются не только собственники, но и иные титульные владельцы. Например, если земельный налог систематически не будет уплачен лицом, который владеет земельным участком на праве бессрочного пользования, то соответствующее право будет в принудительном порядке прекращено, однако если подобное правонарушение будет совершено собственником земельного участка, то такая мера, как принудительное прекращение права в связи с неуплатой налогов, применяться не будет, так как не предусмотрена законодательством. В данном случае «право собственности может быть прекращено по обязательствам, а именно по налоговым обязательствам, и судебная практика исходит из того, что должен быть доказан факт отсутствия денежных средств и иного имущества у должника»⁵⁶.

Особенным основанием для прекращения права безвозмездного пользования является прекращение работником трудовых отношений, в связи с которыми был предоставлен служебный надел. Но законодатель, предусмотрел ситуации, когда право пользования не прекращается: в случае если трудовые отношения прекратились в связи с выходом работника на пенсию; «члены семьи

⁵⁵ Там же. С. 165.

⁵⁶ Постановление ФАС Московского округа от 8 ноября 2011 г. по делу № А41-26378/10. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2011. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

сохраняют за собой право пользования наделом в случае если их родственник погиб в связи с выполнением служебных обязанностей» (п. 3-4 ст. 47 ЗК РФ). Тем не менее во всех случаях работник имеет так называемое «право на отсрочку»: срок необходимый для окончания сельскохозяйственных работ.

Все остальные «особенные» основания, как было указано выше, так или иначе конкретизируют уже закрепленные в ГК РФ положения. Земельное законодательство содержит регламентацию порядка изъятия земельного участка у лица не являющегося собственником в связи с использованием земельного участка не по целевому назначению или использованием земельного участка с нарушением земельного законодательства. При этом, земельное законодательство не содержит порядка изъятия земельного участка по тем же основаниям у собственника, в этой связи, думается что подобная процедура должна прослеживаться и в случае изъятия земельного участка у его собственника за исключением некоторых положений.

Так анализируя статья 54 ЗК РФ, можно прийти к такому выводу, что изъятие осуществляется только на основании решения суда, за исключением случая, который относится только к изъятию земельного участка предоставленном государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию на праве постоянного (бессрочного) пользования. Такое изъятие может быть осуществлено решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (п. 2 ст. 54 ЗК РФ). Так после принятия решения суда и вступления его в законную силу необходимо исполнить его, и тут существуют два варианта, в первом случае, если в сведениях единого государственного реестра прав сделана запись о праве на земельный участок, то орган исполнительной власти обязан обратиться в орган регистрации прав с заявлением о государственной регистрации прекращения права, с приложенным решением суда, вступившем в законную силу, в течение десяти дней со дня его вступления. Во втором случае, если в сведениях единого государственного реестра прав отсутствует запись о правах, то орган исполнительной власти обязан сообщить о прекращении права в налоговый

орган, по месту нахождения земельного участка и в орган регистрации прав в течении семи дней со дня вступления в силу судебного постановления. Случаи прекращения права аренды на земельный участок, регулируются нормами гражданского законодательства и нормами, регламентирующим положения о прекращении прав лиц, не являющимися собственниками. Таким образом видно, что основания для прекращения права аренды являются общими по отношению к другим правам на землю, однако существует и «особенное» основание прекращения права аренды, например, в следствие расторжения договора о комплексном развитии территории на основании которого арендатору был предоставлен земельный участок. Анализируя нормы градостроительного законодательства видно, что «данный договор заключается с органом государственной власти, но несмотря на это, прекращение права аренды будет осуществляться только на основании решения суда»⁵⁷. Таким образом, если будет расторгнут договор о комплексном развитии территории, то принудительно прекращается и право аренды.

⁵⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. 25.12.2018) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. Электрон. дан. М., 2018. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 30.12.2018).

2 Принудительное прекращение прав на землю как средство реализации публичных интересов

2.1 Процедура изъятия земель для государственных и муниципальных нужд

Большинство оснований изъятия земель для государственных и муниципальных нужд установлены в статье 49 Земельного кодекса РФ, однако и иные правовые акты содержат основания для изъятия земельных участков в целях реализации публичных интересов: например необходимость выполнения международных обязательств РФ. Государство принимает на себя международные обязательства в первую очередь посредством заключения международного договора, так в соответствии с п. а ст. 2 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»: «международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее - иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, вне зависимости от его конкретного наименования»⁵⁸.

В этой связи представляется интересным дело по иску предпринимателя Ш. к Российской Федерации о взыскании ущерба, вызванного в результате изъятия земельного участка: в результате демаркации границы в соответствии с соглашением между РФ и КНР от 14 октября 2004 года. Истец просил взыскать ущерб, причиненный изъятием земельного участка для государственных и муниципальных нужд в размере 25635000 рублей. Отказывая в удовлетворении требований истца, суды первой и апелляционной инстанции указывали, что истцом не доказан факт противоправности в действиях ответчиков; не доказан факт, что истец является собственником земельного участка, в виду отсутствия

⁵⁸ О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

регистрации права на земельный участок в соответствии с действующим законодательством и то, что демаркация не является основанием для изъятия земельных участков, а поэтому отсутствует право требовать возмещение ущерба в связи с изъятием земельного участка.

Однако суд кассационной инстанции установил, что вышеуказанные судебные решения подлежат отмене по следующим основаниям: «В соответствии со статьей 6 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу настоящего Федерального закона, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации, введенной настоящим Федеральным законом. «Государственная регистрация таких прав проводится по желанию правообладателя»⁵⁹. Судом не принято во внимание, что в силу статьи 35 Конституции РФ и положений гражданского законодательства, в частности ст. 306 ГК РФ, собственник имеет право на возмещение убытков, возникших в связи с прекращением права собственности на законных основаниях.

Вывод суда о том, что демаркация границы не влечет прекращения права собственности истца на земельный участок не обоснован указанием на конкретную норму международного права (договора) в силу которой, при переходе территории из-под юрисдикции одного государства к другому, право частной собственности на конкретный земельный участок сохраняется»⁶⁰.

Хотелось бы отметить, что если международным договором будет предусмотрена возможность перехода права собственности в результате проведенной демаркации, то процедура изъятия не может считаться необоснованной, однако охрана пограничных территорий является

⁵⁹ О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. Электрон. дан. М., 2018. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2017)

⁶⁰ Постановление ФАС МО от 8 ноября 2007 г. № КГ-А40/5390-07 по делу № А40-40561/06-102-311. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

приоритетным для любого государства. В этой связи необходимо учитывать государственные интересы, так как нахождение земельных участков вблизи государственной границы в собственности иностранных граждан может оказать негативное влияние на безопасность границ Российской Федерации.

Изъять земельные участки в связи со строительством, реконструкцией объектов государственного назначения, возможно только в исключительных случаях, таких как, в частности, отсутствие других вариантов размещения таких объектов (пп. 2 п. 2 ст. 49 ЗК РФ). Однако суду не предоставляются критерии для определения факта отсутствия других вариантов размещения государственных и муниципальных объектов для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, что является пробелом в законодательстве.

Так, например Е.В. Старова предлагает сформулировать «критерии для определения факта отсутствия других вариантов размещения объектов государственного или муниципального значения: наличие или отсутствие другого земельного участка, на котором возможно соблюсти нормативные требования к организации территории промышленного объекта; наличие или отсутствие иных территорий, не подпадающих под предусмотренные действующим экологическим законодательством ограничения для размещения промышленных объектов; наличие или отсутствие иных территорий, которые определены документами территориального планирования в качестве возможных мест размещения объектов промышленности»⁶¹.

Однако данная позиция является спорной, так как при принятии решения, суд должен руководствоваться не критериями оценки факта о допустимости или не допустимости удовлетворения государственных интересов другими способами, а предъявленными в суде доказательствами, которые в совокупности должны быть оценены судом.

⁶¹ Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

Ранее существовала проблема, можно ли изъять земельный участок на основании решения органа местного самоуправления. Данный вопрос возникал в связи с тем, что Земельный кодекс в тот период устанавливал, что «решение об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ». В этой связи, подвергая сомнению полномочия органов местного самоуправления в конституционный суд были обжаловано положение абз. 10 пп. 2. П. 1 ст. 49 ЗК РФ, согласно которому земельный участок может быть изъят для государственных и муниципальных нужд по основанию связанному со строительством дорог местного значения. Заявитель, в частности считал, что данное положение не соответствует ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, так как в ней говорится лишь о возмещении стоимости земельного участка при изъятии для государственных нужд, о муниципальных нуждах в этой статье ничего не сказано. В этой связи, Конституционный суд указал: «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»⁶². Таким образом, «конституционно-правовой статус местного самоуправления как публично-территориальной организации населения по

⁶² Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 N 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

месту жительства и особой формы осуществления народом своей власти предполагает, что органы местного самоуправления, обеспечивая решение вопросов местного значения, действуют в интересах населения муниципального образования и одновременно, будучи частью системы органов публичной власти, осуществляют конституционные функции государства. Предоставление органам местного самоуправления полномочия по принудительному отчуждению в исключительных случаях, связанных с размещением объектов муниципального значения, земельных участков при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов обусловлено необходимостью решения публично значимых вопросов местного значения, а порядок его реализации связан теми же условиями, которые предусмотрены для случаев отчуждения имущества для государственных нужд (ст. 279 - 282 ГК РФ, ст. 49, 55, 57 и 63 ЗК РФ). Суд указал, что не препятствует такому правовому регулированию, вопреки утверждению заявителя, и положение части 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которому принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Целевое предназначение данного конституционного положения - установление дополнительных гарантий прав собственников в случаях принудительного отчуждения их имущества для государственных нужд, что не исключает возможность принудительного отчуждения имущества для муниципальных нужд, связанных с решением вопросов местного значения публичного характера, т.е. в интересах муниципального образования как публично-территориального института государственности»⁶³.

В последствии Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в

⁶³ Определение Конституционного суда РФ от 17 июня 2008 г. № 435-0-0 // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

соответствии с которыми органы местного самоуправления так же могут принимать решения об изъятии земельных участков для муниципальных нужд.

Так же стоит отметить, что по смыслу статьи 49 ЗК РФ, перечень, содержащийся в пп. 2 п. 1 является закрытым и не подлежит расширительному толкованию.

Обращает на себя внимание тот факт, что органы государственной власти не только пытаются всячески расширить данные основания, но и смешивают изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд с изъятием за совершенное правонарушение. В этой связи довольно интересным является пример из судебной практики: «Между администрацией города и жилищно-строительным кооперативом в соответствии с постановлением городской администрации был заключен договор аренды земельного участка сроком на 49 лет для строительства обозначенных в договоре объектов. По прошествии шести лет администрация города приняла постановление об изъятии у ЖСК предоставленного ему участка, мотивируя это «неосвоением» участка в сроки, предусмотренные договором аренды, при этом подчеркивалось, что изъятие производится «для удовлетворения муниципальных нужд»⁶⁴.

На практике часто встречаются ситуации, когда нарушаются права землевладельцев действиями органов государственной власти, в частности это касается осуществления фактического изъятия без оформления всей документации и без проведения необходимых мероприятий. Так, по одному из дел, «орган местного самоуправления без принятия решения об изъятии земельного участка, осуществил фактическое изъятие у собственника – путем снятия плодородного слоя почвы, строительства трансформаторной подстанции, установки ЛЭП, прокладки водоотводной железобетонной трубы без согласия собственника. При этом не были указаны основания изъятия земельного участка, соответственно процедуры изъятия не было, стоимость имущества не

⁶⁴ Корнеев А. Л. Некоторые вопросы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Экологическое право. 2005. № 1. С. 68.

возмещалась»⁶⁵. В последствии действия муниципального органа были признаны судом незаконными.

Иной случай, когда орган государственной власти не производит никаких фактических действий в отношении земельного участка, однако юридически земельный участок изымается у собственника, в частности, принят проект планировки, который устанавливает новое разрешенное использование, а так же выдано разрешение на строительство ЛЭП. В этой связи возникает вопрос, каким образом в данной ситуации необходимо поступить собственнику. Так по одному из дел, с вышеуказанными обстоятельствами, «собственник обратился в суд с иском об обязании уполномоченного органа осуществить изъятие такого земельного участка для государственных и муниципальных нужд. В последствии судом были удовлетворены требования истца»⁶⁶.

Как было указано выше, существуют иные основания принудительного изъятия земельного участка, которые установлены в других федеральных законах, данные акты устанавливают «специальные случаи» принудительного изъятия для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ (в ред. 31.12.2017) «О содействии развитию жилищного строительства» (далее - «Закон о содействии развитию жилищного строительства»); Федеральный закон от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ (в ред. 29.12.2017) «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

⁶⁵ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 сентября 2010 г. по делу № А56-41805/2009 // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

⁶⁶ Постановление ФАС Уральского округа от 21 июля 2011 г. № Ф09-8546/10 по делу № А60-15843/2010 // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

Федерации»⁶⁷ (далее - «Закон о проведении саммита АТЭС»); Федеральный закон от 1 декабря 2007 года №310-ФЗ (в ред. 28.06.2014) «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»⁶⁸ (далее - «Олимпийский закон»); Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»⁶⁹ от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ (в ред. 03.08.2018); Жилищный кодекс от 29 декабря 2004 года №188-ФЗ (в ред. 22.01.2019)⁷⁰ (далее – ЖК РФ).

В случае если многоквартирный дом был признан аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, при этом, если собственники помещения не осуществили снос или реконструкцию, то в соответствии с ЖК РФ, земельный участок под данным домом подлежит изъятию. «Многоквартирный дом может быть признан аварийным и подлежащим сносу или реконструкции решением специальной межведомственной комиссии, создаваемой в этих целях. Основанием для проведения оценки жилого помещения или многоквартирного дома является заявление собственника помещения или заявления гражданина (нанимателя) либо заключение органов, уполномоченных на проведение

⁶⁷ 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: федер. закон от 08.05.2009 N 93-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018)

⁶⁸ 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 и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 29.12.2012 N 277-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018)

⁶⁹ Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018)

⁷⁰ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 22.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018)

государственного контроля и надзора, по вопросам, отнесенным к их компетенции»⁷¹.

«В случае, если собственники жилых помещений в предоставленный срок не осуществили снос или реконструкцию многоквартирного дома, орган местного самоуправления принимает решение об изъятии земельного участка, на котором расположен указанный аварийный дом, для муниципальных нужд. Муниципальные нужды в данном случае заключаются в необходимости ликвидации жилого дома, расположенного на территории муниципального образования, который не позволяет обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан»⁷². Ранее до 2006 года Жилищный кодекс⁷³ предусматривал только возможность сноса дома. Действующий ЖК РФ помимо сноса дома вводит новое понятие – реконструкция дома. Данный факт является юридически значимым, так как на практике существуют случаи когда уполномоченный орган принимает решение об изъятии земельного участка под многоквартирным домом, известив собственников только о сносе дома, забывая о том, что существует обязанность извещения и о реконструкции дома. «В этой связи судом было признано Постановление мэра муниципального образования об изъятии у организаций и граждан земельного участка и предоставлении его гражданину для строительства торгово-офисного центра незаконным»⁷⁴.

Закон о содействии жилищного строительства, предусматривает еще один специальный случай изъятия земельного участка, который находится на праве постоянного бессрочного пользования, аренды и безвозмездного срочного

⁷¹ Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: пост. Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

⁷² О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: пост. Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2009. № 9.

⁷³ Жилищный кодекс в ред. федер. закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 10

⁷⁴ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 5 ноября 2009 г. по делу № А53-5446/2008, Определение ВАС РФ от 9 марта 2010 г. № ВАС-2092/10 по делу № А53-5446/2008-С4-5. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

пользования, но земельные участки должны находиться в федеральной собственности. Такие земельные участки, в соответствии с пп. 1 п. 4 ст. 15 Закона о содействии жилищного строительства, подлежат изъятию по решению Федерального агентства по управлению государственным имуществом или органа государственной власти субъекта РФ.

В литературе отмечается, что идея подобного изъятия «заключается в переходе в распоряжение Фонда содействия жилищному строительству тех земельных участков, которые неэффективно используются государственными или муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями»⁷⁵. Немногочисленная практика по данному вопросу показывает позицию судов, согласно которому «если земельный участок, подлежащий изъятию, предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования организации, в соответствии с Законом о содействии развитию жилищного строительства такое право прекращается без согласия этой организации и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 ЗК РФ»⁷⁶.

Специальные основания для изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд установлены в Олимпийском законе и Законе «О проведении саммита АТЭС». Рядом авторов было отмечено, что «подобные законы устанавливались в целях повышения международного престижа России»⁷⁷. Данные законы устанавливают субъектов уполномоченных проводить изъятие, гарантии правообладателям земельных участков, процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, вопросы кадастрового учета и регистрации прав на землю при изъятии таких земельных участков, а так же право на судебную защиту.

⁷⁵ Кирилловых А.А. Проблема защиты прав землепользователей в законодательстве о развитии жилищного строительства // Нотариус. 2010. № 3. С. 15.

⁷⁶ Постановление ФАС Московского округа от 14 декабря 2010 г. № КА-А40/15288-10 по делу № А40-21096/10-146-34. // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

⁷⁷ Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. М., 2010. С. 196.

Безусловно, одной из самых главных особенностей данных законов является их территориальная и временная ограниченность, но даже этот факт не должен стать причиной нарушений прав землепользователей.

Отдельного внимания заслуживает процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Нормы, регулирующие порядок изъятия закреплены в главе 7.2 Земельного кодекса, а так же в статьях 279-282 Гражданского кодекса РФ. Согласно словарю С.И. Ожегова, процедура – это «официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь»⁷⁸.

Таким образом процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд представляет собой совокупность последовательных взаимосвязанных действий уполномоченных органов, направленные на изъятие земельных участков у правообладателей для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, при условии обеспечения защиты интересов правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию.

Исходя из смысла законодательства, процедуру изъятия можно разделить на следующие этапы: - Принятие решения об изъятии земельного участка;

- Уведомление собственника, землевладельца, землепользователя, арендатора земельного участка о предстоящем изъятии;
- Заключение соглашения о выкупной цене земельного участка;
- Обращение в суд с требованием об изъятии земельного участка, в случае неподписания правообладателем земельного участка указанного соглашения.

Этап принятия решения об изъятии земельного участка является обязательным, для принятия такого решения необходимо провести проверку и анализ всех обстоятельств, в частности, существует ли возможность разместить объекты государственного назначения на другой территории, в случае, если такая возможность отсутствует, принимается решение об изъятии земельного участка. На данном этапе так же устанавливается размер убытков, причиненных

⁷⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 234.

собственнику или иному правообладателю, при этом убытки определяются с учетом стоимости изъятого земельного участка на день, предшествующий принятию решения об изъятии (п. 4 ст. 57 ЗК РФ).

Следующий этап: уведомление собственника, путем размещения решения в сети интернет, а так же, направлением письма собственнику с уведомлением (ч. 5 ст. 279 ГК РФ). Собственник считается уведомленным со дня получения копии решения по почте, в случае если отсутствуют сведения о получении корреспонденции – со дня направления письма. Если отсутствуют сведения об адресе проживания собственника, то он считается уведомленным со дня опубликования решения в сети интернет. Данный этап очень важен, так как благодаря ему у собственника есть возможность предложить государственному органу собственный проект соглашения, а в случае несогласия обжаловать данное решение в суде. Земельный участок фактически и юридически находится в распоряжении правообладателя.

Следующий этап – заключение соглашения об изъятии. В литературе отмечается что «данное соглашение представляет собой договор заинтересованных сторон, оформляющий письменную сделку о нетипичных убытках»⁷⁹. Определенную роль играет оценщик, участие которого обязательно (ст. 8 Закона об оценке), но если собственник соглашается с условиями соглашения, то участие независимого оценщика не требуется. В случае если, между сторонами не достигнуто соглашение, начинается этап – обращение в суд с требованием об изъятии земельного участка, таким образом, данный этап является факультативным. Его значение состоит в том, что, с одной стороны у уполномоченного органа сохраняется возможность изъять земельный участок даже при отсутствии согласия на это собственника, а с другой стороны, если решение было принято незаконно, собственник может отстоять свои права на землю в суде.

⁷⁹ Добрачев Д.В. Сделки о нетипичных убытках, причиненных правомерными действиями // Юрист. 2011. № 20. С. 3.

Таким образом, соблюдение процедуры изъятия имеет большое значение для избежания нарушений прав правообладателя.

Анализируя законодательство и практику его применения относительно изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, можно сформулировать ряд принципов, таких как:

- принцип безальтернативности, в соответствии с которым изъятие осуществляется при невозможности удовлетворения публичных интересов иными способами;
- принцип возмездности, который означает возмещения стоимости изъятых имущества;
- принцип исключительности, при котором изъять земельный участок для государственных и муниципальных нужд возможно только лишь на основаниях, установленных законодательством.

Решение об изъятии земельного участка не может быть принято «при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»⁸⁰. Целью данного планирования является обеспечение интересов граждан и их объединений, путем определения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов (ч. 1 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ). Данное требование направлено на недопущение злоупотребления уполномоченным органом своей властью, в случае, если осуществляется незаконное изъятие земельного участка.

Так при рассмотрении требования об изъятии, правоприменитель особое внимание обращает на оценку оснований изъятия в соответствии с документами территориального планирования. «В случае отсутствия данных документов, суд принимает решение о признании соответствующего решения противоречащим

⁸⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005 г. № 1. Ст. 16.

законодательству, при условии, что им так же нарушена права собственников или иных владельцев земельных участков»⁸¹.

Ранее, до 1 апреля 2015 года земельное законодательство содержало положение относительно того, что запрещалось изъятие земельного участка у собственника до истечения 1 года со дня уведомления (ст. 63 ЗК РФ в ред. Федерального закона от 23.06.2014 г. № 171 ФЗ). В настоящее время таких ограничений нет. Однако Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» указывает, что «при несогласии собственника с решением об изъятии земельного участка, органы государственной власти могут предъявить иск в суд не ранее чем по истечении одного года с момента уведомления. Предъявленное требование в суд, до истечения года с момента уведомления не подлежит удовлетворению (п. 27)».

Принудительность изъятия так или иначе связана с тем, что один из субъектов действует вопреки своей воли. При этом, органы государственной власти должны исходить из цели достижения баланса частных и публичных интересов. Так одним из механизмов достижения данного баланса является своевременное и полное возмещение стоимости изымаемого земельного участка, которое предусмотрено как гражданским так и земельным законодательством.

В соответствии со статьей 56.8 Земельного кодекса РФ- «размер возмещения определяется с учетом рыночной стоимости изымаемого земельного участка». Рыночная стоимость устанавливается в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», где она определена как «наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой

⁸¹ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 июля 2010 г. по делу № А32-43935/2009, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17 сентября 2009 г. по делу № А32-26195/2008 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства» (ст. 3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Значительными особенностями обладает оценка рыночной стоимости земельных участков сельскохозяйственного назначения. «В целях оценки в границах земельного участка выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые зданиями, строениями, сооружениями, земли, занятые коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью. При определении рыночной стоимости земельных участков сельскохозяйственного назначения особую важность приобретает учет плодородия, урожайности земли, а также экологических факторов»⁸².

При этом, стоит отметить, что в стоимость возмещения так же входит рыночная стоимость объектов недвижимости, расположенных на изымаемом земельном участке. Однако, если собственник построил объект недвижимости с нарушением законодательства или разрешенного использования или условий договора землепользования, стоимость таких объектов недвижимости не будет включена в стоимость возмещения. Объекты недвижимости построенные после уведомления собственника об изъятии земельного участка так же не будут включены в стоимость возмещения.

В этой связи, рыночная стоимость земельного участка и всех объектов недвижимости, расположенных на нем определяется из их рыночной стоимости на момент уведомления лица о принятом решении об изъятии земельного участка. Если собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, «суд определяет стоимость объекта, исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора, а не на момент принятия решения об изъятии, как

⁸² Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков : распоряжение Минимущества РФ от 6 марта 2002 г. № 568-р // Бюллетень Минюста РФ. 2002. № 6.

установлено общей нормой ЗК РФ»⁸³. Равноценное возмещение включает в себя не только рыночную стоимость земельного участка, но и убытки, понесенные лицом вследствие изъятия земельного участка, при этом, бремя доказывания убытков, возникших вследствие изъятия земельного участка, возлагается на собственника (ч.6 ст. 56.8 ЗК РФ). «Порядок (правила) возмещения убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков регулируется соответствующим Постановлением Правительства РФ»⁸⁴. Правила содержат 9 пунктов, в которых указаны самые общие положения, касающиеся определения размера убытков, со ссылкой на более подробные Методические рекомендации по их подсчету. Временные методические рекомендации «по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» были утверждены в 2004 году Росземкадастром. Рекомендации регулировали вопросы определения размера реального ущерба, упущенной выгоды, размера убытков, причиненных досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами, а также комментарии в отношении проведения расчета размера убытков и оформлению их результатов. В настоящее время данные Временные методические рекомендации по расчету размера убытков утратили силу.

Более четкий и подробный порядок возмещения ущерба содержался в ранее действовавшем Положении «о порядке возмещения убытков

⁸³ О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства: пост. Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 5.

⁸⁴ Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц: пост. Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 // СЗ РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

собственникам земли, землепользователям, землевладельцам и потерь сельскохозяйственного производства» от 28 января 1993 года⁸⁵, состоявшем из 4 глав, 39 пунктов («Общие положения», «Возмещение убытков», «Возмещение потерь сельскохозяйственного производства», «Перечисление средств для возмещения убытков и потерь») с Приложением. Как отмечал И. А. Фаршатов, «в соответствии с Положением о порядке возмещения убытков собственникам земли, землепользователям, землевладельцам и потерь сельскохозяйственного производства от 28 января 1993 года возмещение убытков, включая упущенную выгоду, производилось предприятиями, учреждениями, организациями, которым отведены земельные участки. Средства перечислялись на расчетные (текущие) счета пользователей земли»⁸⁶. В Положении имелась также таблица подсчета упущенной выгоды, с коэффициентом пересчета теряемого ежегодного дохода.

Действующим законодательством не устанавливается подробный порядок возмещения убытков при изъятии земель, вследствие чего большая часть споров в связи с изъятием касается возмещения убытков и, в частности, размера таких убытков.

Таким образом, при несогласии собственника с суммой возмещения, именно судам предстоит определить размер стоимости земельного участка, а так же недвижимого имущества расположенного на нем.

В литературе ведется дискуссия относительно того, нужен ли вообще административный этап для осуществления изъятия земельного участка, отмечается что порой собственник может оказаться в крайне не выгодном для себя положении.

В частности, Н. И. Таскин указывает на то, что «суд может отказать государственному органу в удовлетворении иска. Тем самым, для собственника

⁸⁵ Положение о порядке возмещения убытков собственниками земли, землепользователям, землевладельцам, и потерь сельскохозяйственного производства // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 6. Ст. 483.

⁸⁶ Фаршатов И.А. Предоставление земельных участков для строительства и возмещение убытков землепользователям // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 95.

земельного участка период с момента его уведомления до решения суда в плане рационального и эффективного использования земельного участка может быть утрачен из-за боязни потерять вкладываемые в участок средства»⁸⁷. Для того, чтобы избежать подобную ситуацию предлагается решать вопрос об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд непосредственно в судебном порядке, не затрагивая административный. Так суд, по обращению органа публичной власти устанавливал бы «наличие государственных или муниципальных нужд, невозможность использования для данных нужд других земель, определение выкупной цены земельного участка, размер выплат при предоставлении равноценного земельного участка взамен изымаемого и т. д.»⁸⁸, однако данная позиция не представляется верной, так как с одной стороны такой порядок может значительно затянуть процесс изъятия. С другой стороны, административный порядок позволяет урегулировать данный вопрос максимально индивидуально для каждого конкретного случая, не отдавая данный вопрос для разрешения третьим лицам. Для примера необходимо обратить внимание на процедуру изъятия земельных участков по закону о проведении саммита АТЭС и Олимпийским законом, так как по сравнению со стандартной процедурой изъятия, она обладает специфическими чертами. Именно анализ данных законов показывает уязвимость тех или иных положений стандартной процедуры изъятия земельных участков, при возникновении необходимости в организации масштабных мероприятий и изъятия для этого земельных участков.

Процедура изъятия, устанавливаемая указанными федеральными законами, включает в себя следующие этапы: принятие решения об изъятии земельного участка; уведомление правообладателя земельного участка о предполагаемом изъятии; заключение соглашения с правообладателем земельного участка о выкупной цене земельного участка и размере подлежащих

⁸⁷ Таскин Н. И. Принудительное прекращение права собственности на земельный участок: дисс. канд. юрид. наук. Рязань, 2003. С. 144.

⁸⁸ Там же. С. 144.

возмещению убытков, вызванных изъятием, а также о рыночной стоимости имущества, предоставляемого взамен изъятых (далее - Соглашение в связи с изъятием); обращение в суд с иском об изъятии земельного участка в случае, если соглашение не было заключено в установленный законом срок (один месяц - для Сочи, три месяца - для Владивостока); обращение с заявлением о государственной регистрации права собственности Российской Федерации на изъятый земельный участок. Решение государственного органа об изъятии земельного участка может быть принято до образования земельного участка. Особенность данного Олимпийского закона состоит в том, что в соответствии с п. 20.3 статьи 15 Олимпийского закона, отсутствие кадастровых сведений о земельном участке не может являться основанием для приостановления государственной регистрации прав. Данное положение по сути противоречит основам земельного законодательства, так как земельный участок является объектом гражданских прав после постановки его на кадастровый учет, до этого момента юридические действия не могут быть осуществлены с ним, так как он не является индивидуально-определенной вещью.

Особые правила установлены законом и для случаев изменения категории земель при изъятии земельных участков, образуемых из земель сельскохозяйственного назначения. Такие земельные участки относятся к землям промышленности и иного специального назначения, за исключением случаев, когда указанные образуемые земельные участки предназначены для размещения дорог, линий электропередач, линий связи и трубопроводов. Процедура перевода земель из одной категории в другую в данном случае не применяется. Строительство олимпийских объектов, также как и объектов, необходимых для проведения саммита стран АТЭС, преследует конкретные цели по организации Олимпиады-2014 и саммита, которые носят временный характер. Возвращение земельных участков в категорию первоначального целевого назначения - «сельскохозяйственного назначения» - после реализации указанных мероприятий законом не предусмотрено. В конечном итоге такое изъятие, особенно без соблюдения процедуры перевода земель, может привести к

неоправданному сокращению площади земель сельскохозяйственного назначения в рассматриваемых регионах. Олимпийский закон регламентирует что договор с оценщиком должен содержать его обязанность предоставить отчет об оценке в течение не более чем тридцати дней со дня заключения договора. Закон о проведении саммита АТЭС не устанавливает такого требования (п. 19 ст. 6), но в отличие от Олимпийского закона (п. 28 ст. 15), предусматривает срок предоставления правообладателем проекта соглашения в связи с изъятием земельных участков. Данный срок составляет 5 дней со дня получения отчета об оценке. В случае если в соответствии с соглашением правообладателю предоставляется земельный участок и (или) объект недвижимости взамен изымаемых, предоставляемое недвижимое имущество также подлежит оценке. Олимпийский закон устанавливает, что оценка такого предоставляемого взамен имущества производится на день, установленный в задании на оценку администрацией Краснодарского края для изымаемого недвижимого имущества (п. 27.1 ст. 15).

Кроме того, в случае, если правообладатели не выполняют надлежащим образом обязанность по предоставлению администрации Краснодарского края правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов в отношении земельного участка, а также по предоставлению доступа на земельный участок, все риски, связанные с оценкой изымаемых земельных участков и иных объектов недвижимости, а также определением соответствующих убытков, несут сами собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы земельных участков (п. 23.1 ст. 15 Закона). По сути, данное правило представляет собой своего рода санкцию для правообладателей земельных участков, не оказывающих содействия органам публичной власти. Целью рассматриваемой санкции является обеспечение реализации изъятия земельных участков в скорейшие сроки.

Представляется, что закрепление такого положения необоснованно ограничивает права лиц, земельные участки которых подлежат изъятию, ведь они не совершали каких-либо правонарушений.

Множество споров возникает именно в связи с проведением оценки изымаемого имущества. Правообладателями нередко оспариваются и результаты проведенной оценки. Тем не менее, «решение, как правило, принимается в пользу органа, уполномоченного на осуществление изъятия, ввиду недоказанности проведения оценки ненадлежащим образом и несоответствия ее результатов рыночным ценам. В итоге, выкупная цена и соответствующие убытки возмещаются на основании отчета об оценке с учетом положения закона о том, что выкупная цена и размер убытков не могут превышать размеры, установленные в отчете об оценке (п. 26 ст. 15 Олимпийского закона)»⁸⁹. Следует подчеркнуть, что подобное ограничение размера убытков ущемляет права правообладателей подлежащих изъятию земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, поскольку рыночная стоимость изымаемых объектов и, соответственно, убытки правообладателя с момента оценки до момента изъятия могут вырасти в несколько раз.

Олимпийский закон так же предусматривает возможность включить в соглашение об изъятии условие о предоставлении других земельных участков взамен изымаемых, в этом случае в соглашении должны быть указана цена предоставляемого земельного участка, однако данный закон, предусматривает возможность предоставить правообладателям взамен изымаемого имущества объектов недвижимого имущества, которые будут созданы в будущем (п. 27.1-1 ст. 14 Олимпийского закона). Оценка рыночной стоимости права требования на объекты недвижимого имущества, которые будут созданы в будущем, производится на основании задания на проведение оценки, оформляемого в виде приложения к договору с оценщиком (п. 29.1 ст. 15 Олимпийского закона). Подобная норма также ограничивает права собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков и нарушает баланс частных и

⁸⁹ Определение ВАС РФ от 02 сентября 2011 г. № ВАС-9359/11 по делу № А32-25211/2010/62/292 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

публичных интересов при изъятии, поскольку гарантировать точность оценки прав требования на несозданные объекты не представляется возможным.

Относительно стадии обращения в суд, возникает вопрос, кто уполномочен заявлять иск в суд об изъятии земельного участка ввиду неподписания соглашения в установленные сроки. В данной ситуации необходимо обратить внимание на позицию ФАС Дальневосточного округа. «В соответствии с п. 25 ст. 6 Закона о проведении саммита АТЭС указано, что в случае истечения трехмесячного срока на подписание соглашения с правообладателем земельного участка уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные органы исполнительной власти Приморского края, орган местного самоуправления Владивостокского городского округа вправе обратиться в суд с иском об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества»⁹⁰. Несмотря на это суд Дальневосточного округа удовлетворил исковые требования Федерального государственного учреждения «Дирекция по строительству объектов дорожного хозяйства г. Владивостока, как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе Федерального дорожного агентства» об изъятии в собственность Российской Федерации путем прекращения аренды ряда вновь образованных земельных участков в связи с тем, что со дня направления проекта такого соглашения ответчику прошло три месяца.

Таким образом видно, что суд в данной ситуации расширительно толкует положения закона.

По иному регулируют данные законы момент вступления в силу решений суда. Олимпийский закон указывает на то, что решения суда исполняются немедленно (п. 33 ст. 15), Закон о проведении саммита АТЭС хотя и не устанавливает требования о «немедленном исполнении» судебных решений об изъятии, тем не менее предусматривает сокращенные сроки для разрешения

⁹⁰ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 8 июля 2011 г. № Ф03-2748/2011 по делу № А51-1171/2011 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

соответствующих споров (п. 27-29 ст. 6). Такие нормы лишают правообладателей действительной возможности предотвратить изъятие имущества. В конечном итоге, как справедливо отмечается учеными, «закрепление подобных специальных процессуальных правил на уровне отдельных федеральных законов не только не согласуется с иерархией нормативных правовых актов, но и ведет к нарушению гарантированного Конституцией РФ права граждан на судебную защиту»⁹¹.

Таким образом, анализ вышеуказанных законов позволяет прийти к следующему: земельный кодекс закрепляет возможность изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в случае, если другие варианты отсутствуют, применительно к данным законам такой принцип «без альтернативности» - не закреплен; сроки существенным образом сокращены, правообладатели земельных участков уведомляются путем публикации в официальном печатном издании, требования о наличии кадастрового учета, документов территориального планирования – не действуют. Безусловно данные меры направлены на ускорения процедуры изъятия в рамках ограниченности во времени, но в то же время более уязвимой остается правообладатель земельного участка. В любом случае данные законы так или иначе изменяют стандартную процедуру изъятия земельных участков, установленную гражданским и земельным законодательством.

2.2 Особенности изъятия для земель различных категорий

Говоря об изъятии земель различных категорий стоит отметить, что по смыслу законодательства понятие изъятия применимо только по отношению к землям сельскохозяйственного назначения, землям населенных пунктов, землям

⁹¹ Чельшева Н.Ю. Принудительный выкуп имущества граждан для государственных и муниципальных нужд: конфликт частных и публичных интересов // Российская юстиция. 2008. № 12. С. 6.

промышленности, землям водного фонда, в случае если на них расположены пруды и обводненные карьеры, находящиеся в частной собственности. Не могут изыматься для государственных и муниципальных нужд земельные участки из земель лесного фонда, земель запаса, а так же большая часть земель особо охраняемых природных территорий, так как данные земли как правило находятся в публичной собственности.

Безусловно, вывод о том, что земельные участки, принадлежащие публичным образованиям не подлежат изъятию для государственных и муниципальных нужд, не основывается на конкретной норме закона. В данном случае можно утверждать, что по этому вопросу в законодательстве существует определенный пробел, в этой связи судебная практика допускала «изъятие земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и для муниципальных нужд на основании решения органа местного самоуправления, при этом выкуп осуществлялся за счет местного бюджета»⁹².

Некоторая ясность в отношении возможности изъятия земель публично-правовых образований была внесена ВАС РФ, который установил: «Из совокупного толкования положений статьи 279 Гражданского кодекса, статей 49, 55 и 63 Земельного кодекса усматривается, что установленные ими правила об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд не подлежат применению в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности»⁹³.

Таким образом, изъятие земельного участка, который уже находится в государственной или муниципальной собственности не может быть изъят для государственных и муниципальных нужд, так как отсутствует правовое

⁹²Постановление ФАС Уральского округа от 5 мая 2011 г. № Ф09-2294/11-С6 по делу № А76-2990/2010-21- 268/22-315 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

⁹³Постановление Президиума ВАС РФ от 1 декабря 2011 г. № 9987/11 по делу № А76-2990/2010-21-268/22-315 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

основание для этого. Представляется более правильным, производить смену собственника земельного участка в данном случае в административном порядке.

Анализируя законодательное закрепление изъятия земель сельскохозяйственного назначения стоит отметить, что «цель правового регулирования изъятия земельных участков заключается, в том числе, в недопущении необоснованного изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных целей»⁹⁴.

Законодательство советского периода так же ставило задачу достичь данной цели и в качестве инструмента, который бы обеспечил недопущение необоснованного изъятия Земельный кодекс РСФСР 1970 г. устанавливал, что «изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетними плодовыми насаждениями и виноградниками, для несельскохозяйственных нужд, а также земель, занятых водоохранными, защитными и другими лесами первой группы, для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров РСФСР»⁹⁵.

В настоящее время ограничения, аналогичного этому, не существует, однако ЗК РФ содержит некоторые положения, направленные на недопущение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения для иных целей. Так, «особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), в соответствии с законодательством субъектов Российской

⁹⁴ Иконницкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве. М., 1979. С.118.

⁹⁵ Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 1 июля 1970 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1970. №28. Ст. 581.

Федерации могут быть включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается» (п. 4 ст. 79 ЗК РФ).

Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения должны быть использованы в соответствии с их правовым режимом.

По общему правилу, использование земельных участков сельскохозяйственного назначения без перевода в земли другой категории возможно для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, а также для строительства и размещения дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов на период строительства соответствующих объектов. В последнем случае необходимым условием такого использования является наличие утвержденного проекта рекультивации земель (п. 2, п. 3 ст. 78 ЗК РФ).

В качестве исключения без проведения процедуры перевода может быть изменено целевое назначение только земельных участков, предназначенных для размещения объектов саммита АТЭС во Владивостоке и объектов Олимпиады-2014 в Сочи, которые, при этом, автоматически будут отнесены к категории земель промышленности. Как было указано ранее такое исключение может негативно сказаться на развитии сельского хозяйства, так как численность земель сельскохозяйственного назначения будет существенно уменьшена.

Для выхода из данной ситуации возможно на законодательном уровне установить обязанность лиц, в пользу которых производится изъятие, осуществить освоение новых земель для целей сельского хозяйства, а так же провести рекультивацию загрязненных земель. В данном случае будет сохранен баланс между землями, вышедшими из категории сельскохозяйственных и новыми освоенными землями для сельского хозяйства.

Стоит обратить внимание на то, что ранее земельное законодательство устанавливало, что наряду с убытками возмещению подлежали потери сельскохозяйственного производства, в литературе отмечается, «такой вид возмещения исторически представлял собой специальный механизм,

направленный преимущественно на компенсацию затрат на освоение сельскохозяйственных земель. Возмещение потерь сельскохозяйственного производства в данном случае являлось дополнительной гарантией охраны земель сельскохозяйственного производства от использования их в иных целях»⁹⁶. Статья 58 «Возмещение потерь сельскохозяйственного производства» утратила силу с 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным законом⁹⁷ от 18 декабря 2006 года № 232. Таким образом, потери сельскохозяйственного производства в настоящее время не компенсируются.

Очевидно, что данное исключение ослабляет возможность предотвращения необоснованного изъятия сельскохозяйственных земель для целей, не связанных с сельским хозяйством. При этом, как отмечается в литературе, «именно экономический механизм имеет решающее значение для выполнения требований правовых норм при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, обеспечения эффективности такого изъятия»⁹⁸.

Наряду с рассмотрением особенностей изъятия земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, более пристального внимания заслуживает также регулирование вопроса об изъятии земельных участков из состава земель особо охраняемых природных территорий, поскольку их сохранение играет важную роль в реализации интересов граждан и общества в целом. Как известно, такие природные объекты, как государственные природные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные территории, «имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и

⁹⁶ С.А. Боголюбов. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Д.С. Бондаренко, Е.А. Галиновская и др.; под ред. С.А. Боголюбова. СПб., 2009. С. 132.

⁹⁷ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 18.12.2006 г. N 232-ФЗ (ред. от 03.07.2006) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2017)

⁹⁸ Иконицкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве. М., 1979. С. 136.

иное ценное значение не подлежат изъятию, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами» (п.3, п.4 ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды», далее - «Закон об ООПТ»). Из вышеуказанного закона видно, что существует возможность изъять данные земельные участки. Но в соответствии с земельным законодательством не допускается изъятие или иное прекращение прав на земли особо охраняемых природных территорий для нужд, противоречащих их целевому назначению (п. 3 ст. 95 ЗК РФ).

Таким образом, анализируя земельное законодательство и законодательство об охране окружающей среды, учитывая то, что земли особо охраняемых природных территорий находятся в публичной собственности, можно прийти к выводу, что изъятие таких земель для государственных и муниципальных нужд возможно только после перевода земель особо охраняемых природных территорий в земли иной категории.

Значительные нововведения коснулись изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с осуществлением пользования недрами. Федеральный закон от 18 июля 2011г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 8.2 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» содержит новую редакцию статьи 25.1 «Предоставление и изъятие земельных участков, лесных участков, водных объектов, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами». Согласно внесенным поправкам, «изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков осуществляется на основании решений об их изъятии по ходатайствам пользователей недр.

Представляется, что данные поправки должны способствовать разрешению конфликтов между собственниками земельных участков и пользователями недр, так как добыча полезных ископаемых зачастую требует

полного доступа к земельным участкам, которые находятся в частной собственности, что напрямую затрагивает интересы землевладельцев.

Интерес в данной ситуации вызывает формулировка в законе «для государственных и муниципальных нужд», хотя по факту речь идет о нуждах недропользователей. В отличие от Олимпийского закона, закона о проведении саммита АТЭС, закона о содействии развитию жилищного строительства такое изъятие вряд ли можно причислить к изъятию для государственных или муниципальных нужд в соответствии со статьей 49 ЗК РФ.

В этой связи в 2014 г. были внесены очередные изменения в законодательство о недрах в соответствии с которым регулирование прекращения прав граждан на земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недр, дополнили статьей 25.2, в которой оставили возможность изъять земельный участок для государственных и муниципальных нужд, убрав при этом условие о ходатайстве недропользователя.

Таким образом, говоря об особенностях изъятия земельных участков различных категорий, данная работа содержит особенности изъятия земель сельскохозяйственного назначения, так как они, помимо земель населенных пунктов могут находиться на праве собственности у физических лиц.

Остальные категории земельных участков находятся в публичной собственности, в связи с чем нет необходимости говорить о принудительном изъятии земельных участков для государственных нужд.

3. Принудительное прекращение прав на земельные участки как мера «земельно-правовой ответственности»

3.1 Принципы изъятия земельных участков

При ненадлежащем использовании земельного участка, он может быть принудительно изъят в соответствии с действующим законодательством. Ненадлежащее использование земельного участка выражается в неисполнении обязанностей, налагаемых ст. 42 ЗК РФ, а так же при нерациональном использовании земли.

При этом, в статье 12 ЗК РФ одной из целей охраны земель является обеспечение «рационального использования земли», в статье 68 ЗК РФ раскрывается понятие землеустройство, которое включает в себя так же и мероприятия по организации рационального использования земли.

Однако земельное законодательство не дает определения понятию «рациональное использования земельного участка». Само понятие «рациональное использование земли» было введено советским земельным правом, однако в настоящее время легального определения данному понятию не дано. При этом, существует документ, в котором была сделана попытка раскрыть данное понятие. Государственный стандарт № 26640-85 «Земли. Термины и определения», данный документ был принят в советское время. «Рациональное использование земли» в данном документе понималось как «обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами»⁹⁹.

Как видно, данное определение является весьма расплывчатым, в этой связи земельное законодательство в совокупности с гражданским четко

⁹⁹ ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Государственный стандарт Союза ССР. Земли. Термины и определения (утв. и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 28.10.1985 N 3453) // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

устанавливают основания принудительного изъятия земельных участков в связи с ненадлежащим использованием.

Особого внимания заслуживает вопрос о том, какими нормами будут регулироваться основания изъятия земельного участка в связи с ненадлежащим использованием. В литературе отмечается, что «земельное законодательство является специальным по отношению к гражданскому (*lex specialis derogat lex generalis*), к отношениям, связанным с принудительным прекращением права собственности на землю, применяться должны нормы земельного законодательства»¹⁰⁰. Однако судебная практика идет по другому пути, в качестве примера можно привести дело по иску Департамента имущества и земельных отношений по Новосибирской области к главе КФХ «Ромашка» об изъятии земельного участка в связи с его ненадлежащим использованием. « В связи с неоднократными проверками земельного контроля были выявлены факты ненадлежащего использования земель, и выданы предписания, ответчик так же не раз привлекался к административной ответственности, однако никаких действий не предпринимал, в связи с указанными обстоятельствами Департамент обратился в арбитражный суд с иском об изъятии у ответчика спорного земельного участка. Суд первой инстанции ссылаясь на ст. 44 ЗК РФ, ст.284 ГК РФ в иске отказал. Апелляционная инстанция не согласилась с мнением суда первой инстанции решение было отменено, как принятое при неправильном применении норм материального права, С учетом изложенных положений ГК РФ норма пункта 3 статьи 6 Закона N 101-ФЗ предусматривает два самостоятельных основания для изъятия земельного участка у собственника такого участка: неиспользование в соответствии с целевым назначением в течение трех лет и ненадлежащее использование земельного участка.

Обязанности собственника земельного участка по использованию такого земельного участка установлены статьей 42 ЗК РФ. Из материалов дела следует,

¹⁰⁰ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (официальный текст от 25 октября 2001 г.) / Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. М., 2002. С. 162.

что собственник спорного земельного участка не выполняет обязательные мероприятия по улучшению, сохранению земель и их плодородию¹⁰¹.

Несмотря на то, что Федеральным законом¹⁰² от 03.08.2018 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в земельное законодательство, в части установления процедуры изъятия земельного участка у собственника в связи с ненадлежащим использованием земли, оснований для такого изъятия Земельный кодекс не содержит.

Исходя из этого, в связи с отсутствием в земельном законодательстве оснований принудительного прекращения прав собственников земельных участков, в связи с ненадлежащим использованием земли, необходимо руководствоваться нормами закона «Об обороте земли сельскохозяйственного назначения».

Основания принудительного прекращения прав на землю установлены в главе 17 Гражданского кодекса РФ «Право собственности и другие вещные права на землю». К ним относятся: неиспользование земельного участка в течение срока, установленного законом; использование земельного участка с нарушением законодательства (не в соответствии с целевым назначением, способами, ухудшающими экологическую обстановку и т.д.)

Первая группа оснований предполагает два варианта: неосуществление строительства или сельскохозяйственного производства в течении трех лет, если иной срок не установлен законом (ст. 284 ГК РФ). При этом не представляется правильным рассматривать право заниматься сельскохозяйственной деятельностью, права осуществлять строительство, только как право, так как это будет нарушать важнейшие принципы земельного права, а именно: Принцип

¹⁰¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 24 января 2011 г. по делу № А45-16456/2010. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

¹⁰² О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 03.08.2018 г. № 340-ФЗ // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

деления земель по целевому назначению, в соответствии с которым для земель различных категорий устанавливается различный правовой режим, в соответствии с зонированием территории. Принцип сочетания интересов общества и граждан, согласно которому охрана земель и их использование осуществляется в интересах всего общества. Приоритет сохранения особо ценных земель, в соответствии с которым изменение целевого назначения земли ограничивается или запрещается законом.

Таким образом, если собственник земельного участка или иной владелец откажется от своего законного права на занятие сельскохозяйственной деятельностью или строительства, то он автоматически нарушает установленные земельным кодексом обязанности по использованию земельных участков, в частности «своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами» (ст. 42 ЗК РФ).

Как было указано ранее ЗК РФ раскрывает основания принудительного прекращения прав, не связанных с правом собственности (ст. 45-47 ЗК РФ).

«Так право постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного срочного пользования прекращаются в случаях: когда земельный участок используется не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель; когда земельный участок используется способами, приводящими к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки; не устранения правонарушения, которое было совершено умышленно и выражалось в отравлении, загрязнении, порче или уничтожении плодородного слоя почвы, вследствие нарушения правил обращения с удобрениями и т.д».

Представляется необходимым рассмотреть каждое из оснований принудительного прекращения прав на землю.

Первое основание, указанное в ЗК РФ является использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к

категории земель (пп. 1 п. 2 ст. 45 ЗК РФ). Данное основание, равно как и обязанность использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением реализуют принцип, установленный в пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории. Земельным кодексом а так же градостроительным законодательством устанавливаются виды территориальных зон (ст. 85 ЗК РФ), а по конкретному населенному пункту - правилами землепользования и застройки.

При использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением, речь идет о совершении правообладателем тех действий, которые не предусмотрены и не могут быть совершены на данном земельном участке в рамках данного целевого назначения. Суть в том, что правообладатель использует земельный участок в рамках целевого назначения иной категории земель, что является недопустимым. На практике нецелевое использование встречается в осуществлении строительства на земельном участке, который для этого не предназначен, например на земельном участке сельскохозяйственного назначения, с разрешенным использованием - «под пашни». В этой связи установлена административная ответственность в форме административного штрафа (п. 1 ст. 8.8 КоАП РФ). Интересен тот факт, что данная статья в кодексе находится в главе 8, которая называется «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», хотя в некоторых случаях правонарушение не будет носить экологический характер. К примеру, если на земельном участке, предназначенном для размещения промышленных объектов, возводят жилой дом. В данном случае лицо будет подвергнуто административному наказанию именно по этой статье. Думается, что законодатель поместил данную статью именно в эту главу, так как земля представляет собой природный объект, охрана которого обеспечивается путем установления целевого назначения. Соответственно цели и способы использования земельным участком обусловлены его качествами и

характеристиками, а так же принадлежностями к той или иной зоне, следовательно нецелевое использование.

Следует обратить внимание на то, что принудительное прекращение прав на землю Земельный кодекс ставит в следствие, именно, нецелевого использования. Л.Е. Бандорин предлагает «дополнить перечень оснований принудительного прекращения прав на земельные участки, используемые не в соответствии с его разрешенным использованием»¹⁰³. Его позиция является обоснованной, потому что «правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ)».

При принудительном прекращении прав на землю в виду нецелевого использования, важным является факт наличия на данном земельном участке иного недвижимого имущества, принадлежащего на праве собственности титульному владельцу земли. Анализ судебной практики подтверждает, что «лицо, являющееся собственником недвижимости на арендуемом земельном участке, имеет право на его использование независимо от договора аренды»¹⁰⁴, это означает, что при прекращении права аренды на земельный участок, право пользования им у собственника здания сохраняется, таким образом реализуется и принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), данный подход применяется и к иным правам на землю, за исключением права собственности.

Следующим основанием для принудительного прекращения прав на землю является использование земельного участка способами, приводящими к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановке. Главная особенность

¹⁰³ Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 15.

¹⁰⁴ Постановление ВАС РФ от 03 марта 2011 г. по делу № А41-11007/08 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

данного основания заключается в том, что оно применимо лишь к землям сельскохозяйственного назначения. Существенное снижение плодородия земель является понятием оценочным и ранее данный вопрос решался в зависимости от решения суда. В настоящий момент существуют критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Существенным снижением плодородия земель, в соответствии с Постановлением Правительства, является «изменение числовых значений не менее чем трех из пяти установленных критериев, которые связаны с кислотностью, щелочностью почв, а так же с содержанием подвижного фосфора, обменного калия в почве и органического вещества в пахотном горизонте»¹⁰⁵.

Совершение лицом правонарушения является основанием прекращения соответствующего права на землю, которое может повлечь, в частности: отравление, загрязнение, порча, уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами. Вопрос о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами решен на федеральном уровне, принятием Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Глава 8 КоАП РФ содержит несколько составов административных правонарушений, связанных с обращением с химическими веществами, однако стоит обратить внимание, что ЗК РФ не связывает порчу земель только лишь с неправильным обращением с химическими веществами, в качестве основания так же может выступать не устранения нарушения экологических требований при обращении с отходами производства, что в свою очередь может повлечь порчу или уничтожение плодородного слоя земли. За все указанные деяния следует наказание, предусмотренное КоАП РФ, при этом для принудительного изъятия земельного участка не достаточен факт совершения указанных

¹⁰⁵ Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: пост. Правительства РФ от 22 июля 2011 г. № 612 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30. Ст. 465.

правонарушений. В соответствии со ст. 39.35 ЗК РФ если использование земли привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы, то лицо, которое пользовалось данным земельным участком обязано произвести работы, которые приведут данные земли в состояние пригодное для их использования, а вот не совершение указанных действий является основанием для изъятия земельного участка на основании п. 2 ст. 45 ЗК РФ. А это означает, что в том случае если лицо, совершившее правонарушение произвело восстановительные работы, то земельный участок у него не может быть изъят.

Земельное законодательство еще содержит основание прекращения права пользования на земельный участок, которым является неиспользование земельного участка, для указанных в статье 45 ЗК РФ целей в течение 3 лет.

В частности Н.А. Маленков, рассматривая случаи строительства указывает на «дифференцированный подход к правовому регулированию соответствующих отношений: В рамках индивидуального жилищного строительства создание жилого дома - это императивная обязанность правообладателя земельного участка. Возведение жилого дома в рамках дачного строительства как вида использования земельного участка должно рассматриваться как право, а не обязанность владельца земельного участка»¹⁰⁶.

Обязанность по использованию земельного участка изучалось и анализировалось неоднократно, например А.М. Трубинер систематизировал законодательное требование по использованию сельскохозяйственного земельного участка: «Правильная организация территории способствует наиболее полному и эффективному использованию земли. Применение необходимых и установленных агротехнических приемов, обеспечивает повышение урожайности сельскохозяйственных культур. Выполнение установленных планов развития сельского хозяйства»¹⁰⁷. Особое значение в данном случае имеет установление факта неиспользования и определение срока

¹⁰⁶ Маленков Н. А. Индивидуальное жилищное и дачное строительство как виды использования земельных участков: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9.

¹⁰⁷ Трубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском союзе. М., 1958. С. 252.

неиспользования земельного участка. Так в срок использования земельного участка в соответствии с его целевым использованием не включаются периоды: освоения земельного участка и невозможность его использовать в силу объективных обстоятельств (стихийных бедствий и т.д.)

При начале строительства на земельном участке необходимо утвердить проект, следовательно, утверждение проекта и будет считаться началом строительства. Однако у пользователя не получится просто сослаться на невозможность использования земельным участком, так как обстоятельства, препятствующие использованию должны быть зафиксированы в документе. Например, при наводнении это справка Министерства РФ по ГОиЧС.

Говоря о том, что земельный участок может быть изъят в связи с его неиспользованием, очень важно установить критерии неиспользования земельного участка. Данные критерии устанавливаются Правительством РФ, к ним относятся: «на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы; на сенокосах не производится сенокошение; на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади земельного участка; на пастбищах не производится выпас скота; на многолетних насаждениях не производятся работы по уходу и уборке урожая многолетних насаждений и не осуществляется раскорчевка списанных многолетних насаждений; залесенность и (или) закустаренность составляет на пашне свыше 15 процентов площади земельного участка; залесенность и (или) закустаренность на иных видах сельскохозяйственных угодий составляет свыше 30 процентов; заочкаренность и (или) заболачивание составляет свыше 20 процентов площади земельного участка»¹⁰⁸. Для того, чтобы подтвердить неиспользование земельного участка в соответствии с его целевым назначением, достаточно выявить хотя бы один из указанных выше признаков.

¹⁰⁸ О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации: пост. Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369 // СЗ ЗФ. 2012. № 18. Ст. 2230.

Правовое регулирование принудительного прекращения прав на землю как мера ответственности направлена на достижение нескольких целей: наказание титульного владельца земельного участка за нарушение законодательства в области использования земельных участков; защита публичных интересов. Вопрос о публичном интересе при использовании земельного участка в литературе является довольно распространенным, так С.А. Степанов утверждал, «Правовая конструкция земельного участка как особого рода вещи достаточно сложна, отлична от конструкции вещи вообще и подчинена необходимости присутствия в ней значительной доли публичного интереса»¹⁰⁹.

Особая значимость земли как территориального базиса и средства производства в сельском хозяйстве и обуславливает наличие публичного интереса в использовании земельного участка, при этом, ненадлежащее его использование наносит вред экономике, оказывает негативное влияние на развитие социальной сферы.

3.2 Порядок осуществления изъятия земельного участка в связи с совершением правонарушения

Прекращение прав на землю в связи с совершением правонарушения является сложной процедурой с множественностью субъектов, круг которых необходимо установить для уяснения механизма данного изъятия:

1. Правообладатель земельного участка. Лицо, владеющее земельным участком на праве собственности или ином праве.
2. Орган государственного земельного надзора. Должностные лица данного органа выносят предписания по устранению нарушений законодательства, следят за их исполнением, а так же выносят предупреждения о возможном изъятии земельного участка

¹⁰⁹ Степанов С.А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004. С. 65 - 66.

3. Орган государственной власти субъекта РФ или орган местного управления. Так как данный орган является распорядителем земли, то именно он предоставил в собственность или иное пользование земельный участок. Соответствующий орган получает материалы относительно проверок, предоставленных органом земельного надзора, и обращается в суд с требованием о принудительном прекращении прав на земельные участки.

4. Суд. Так как законодательство даёт гарантию о том, что принудительное лишение права на землю возможно только по решению суда.

5. Территориальный орган Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, который регистрирует прекращение соответствующего права в ЕГРН.

Инициатором данной процедуры выступает как правило орган земельного надзора, так как именно его проверки установили факт неиспользования земельного участка либо использование с нарушением законодательства.

Земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами во взаимодействии с другими заинтересованными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями и гражданами. Руководитель Федерального агентства кадастра объектов недвижимости является главным государственным инспектором Российской Федерации по использованию и охране земель.

Осуществление земельного надзора, его основания и порядок устанавливается Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства РФ. «Так надзор проводится в форме плановых и внеплановых проверок. Внеплановые проверки проводят с целью проверки исполнения предписания по нарушению земельного

законодательства, а так же в случае получения сообщения о нарушении земельного законодательства»¹¹⁰.

Следует обратить внимание на то, что полномочия между органами надзора разделены: Федеральная служба государственной регистрации кадастра и картографии а так же ее территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением законодательства о надлежащем использовании земельного участка и приведение земельного участка в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют надзор за выполнением требований и мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и иных процессов ухудшающих состояние земель.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют надзор по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а так же порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами или иными опасными для здоровья граждан отходами производства.

При проведении проверки государственные инспекторы выдают обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений законодательства. В случаях, когда совершение того или иного правонарушения может повлечь принудительное изъятие земельного участка, то выносится предупреждение о возможном принудительном прекращении прав на землю за допущенное правонарушение, при этом надлежащим образом уведомляются соответствующие органы, осуществляющие предоставление земельных участков.

¹¹⁰ Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: пост. Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

В том случае, если собственником земельного участка не будет устранено правонарушение, то уполномоченный орган в праве обратиться в суд с требованием о принудительном изъятии земельного участка.

Исходя из анализа судебной практики, для принудительного изъятия земельного участка недостаточно факта нарушения законодательства при использовании земельного участка и вынесения предписания, судом должно быть установлено, что указанные в предписании нарушения не были устранены собственником земельного участка.

«Из материалов дела следует, что на основании пункта 1 постановления администрации города Абакана N 443 от 22.12.1993 земельный участок, находящийся в 6-м микрорайоне 9-го жилого района, площадью 1,71 га, предоставлен АООТ "СУ-62" для строительства 16 коттеджей, что подтверждается государственным актом РХ-01-002090 от 01.03.1994.

Отказывая в удовлетворении иска, арбитражный суд исходил из того, что истцом не соблюден установленный статьей 287 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьями 29, 45, 54 Земельного кодекса Российской Федерации порядок принудительного прекращения права землепользования.

Указанные выводы мотивированы непредставлением истцом документов, подтверждающих факт наложения административного взыскания в виде штрафа на ответчика, вынесение предупреждения об устранении допущенных земельных правонарушений и не устранение ответчиком фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания»¹¹¹.

Если земельный участок не использовался по целевому назначению в связи с объективными препятствиями, такое неиспользование может быть расценено судом, как недостаточное основание для принудительного прекращения права на

¹¹¹ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 января 2006 г. по делу № А74- 2148/05Ф02-7028/05-С2 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

земельный участок, при условии, что действия правообладателя были направлены на устранение данных препятствий.

«Как видно из материалов дела, в соответствии с постановлением главы г. Сочи от 13.04.94 N 339/1 обществу выдан государственный акт КК-2 N 426000834 на право постоянного бессрочного пользования земельным участком площадью 0,70 га, расположенным по адресу: г. Сочи, ... под строительство и эксплуатацию 16-этажного 120-квартирного жилого дома со встроенно-пристроенными помещениями домоуправления и коммунально-бытовыми помещениями. Инспекция Государственного архитектурно-строительного надзора г. Сочи выдала 04.03.2003 обществу разрешение N 11393 (которое продлило разрешение от 20.01.94) на выполнение ограждения строительной площадки и строительно-монтажных работ по устройству фундаментной плиты объекта со сроком действия до 04.06.2003. 10 июня 2005 г. управление провело проверку соблюдения обществом земельного и градостроительного законодательства при использовании данного земельного участка. В ходе проверки установлено нарушение подпункта 4 пункта 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации, выразившееся в неиспользовании земельного участка площадью 0,70 га, предназначенного для жилищного строительства, в течение 3-х лет. В материалах дела имеется акт обследования земельного участка в натуре от 10.06.2005 N 54, согласно которому на принадлежащем обществу земельном участке строится объект мелкорозничной торговли предпринимателя И. В акте осмотра объектов самовольного строительства от 27.04.2005 № 12 отражено, что возведенный И. объект является самовольным, так как построен без оформления градостроительной документации и разрешения на строительство. Из имеющихся в материалах дела писем заявителя следует, что самовольно возведенный магазин на принадлежащем ООО "Фирма "Русичи" земельном участке препятствует обществу в установке и последующей работе башенного крана и исключает возможность продолжения строительных работ. Однако имеющаяся в деле переписка общества с контролирующими органами

свидетельствует о работе общества, направленной на устранение препятствия в пользовании земельным участком»¹¹².

Процедуру изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения регулирует Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Законом устанавливаются два основания для принудительного изъятия земельного участка: использование земельного участка с нарушениями требований рационального использования и неиспользование земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства или иной сельскохозяйственной деятельности в течение трех лет. Помимо уточнения оснований в названном законе более детально стала регулироваться процедура изъятия земельного участка, что позволяет избежать многих нарушений прав землепользователей.

Так, в соответствии со статьей 6 ФЗ об обороте земель сельскохозяйственного назначения процедура изъятия земельного участка включает в себя следующие этапы: проведение земельного надзора; вынесение предписания о необходимости устранения нарушения в определенный срок, а также предупреждения о возможном последующем изъятии земельного участка; проверка исполнения требований предписания органом земельного надзора по истечении срока, установленного в предписании о необходимости устранения нарушения. Если при принудительном изъятии земельного участка связанного с тем, что его использование наносит вред окружающей среде, необходимо предложить законодателю включить положение о том, что из цены продажи земельного участка на торгах следует вычитать сумму, направляемую на возмещение вреда окружающей среде. Однако как отмечается в литературе «привлечение к административной ответственности не является достаточным основанием для изъятия земельного участка»¹¹³.

¹¹² Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28 февраля 2006 г. по делу № А32- 30590/2005-5/392-38АЖ // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф., М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

¹¹³ Тимофеев Д. Изъятие неиспользуемых земельных участков // Законность. 2008. № 9. С. 52-53.

Таким образом, несмотря на то, что процедура изъятия не является простой, она направлена на сохранение особо ценных земельных участков и содержит такую крайнюю меру как принудительное изъятие земельного участка у собственника или землепользователя при нарушении им земельного и экологического законодательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на кажущуюся полноту регулирования отношений по принудительному изъятию земельных участков, земельное законодательство и в настоящее время продолжает формироваться. Изменяется гражданское законодательство, претерпевает изменения земельный кодекс и иные федеральные законы. Однако данная нестабильность и противоречивое толкование некоторых норм создают необходимость в поисках возможных решений проблем, которые возникают при изучении отношений по принудительному прекращению прав на земельные участки.

Исходя из анализа законодательства по принудительному прекращению прав на землю, можно сделать вывод, что данный институт является функционально межотраслевым, и включает в себя нормы гражданского и земельного права. При этом нормы гражданского законодательства определяют основы принудительного прекращения прав, а земельное законодательство конкретизирует эти положения через призму особого объекта регулирования - земельных участков.

Так как принудительное прекращение прав возможно и за совершение различного рода правонарушений, то необходимо отметить, что регулирование данного вопроса осуществляется и нормами административного права. В связи с тем, что имущество может быть изъято принудительно только по решению суда, возникает необходимость руководствоваться и нормами процессуального права. Все это подтверждает существование межотраслевого характера данного института.

Земельный участок может быть принудительно изъят как в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, так и за совершение правонарушения, что является особым способом защиты публичных интересов.

При этом земельное законодательство четко определяет процедуру данного изъятия, разделив ее на этапы, одни из которых являются обязательными, другие факультативными, потому что они ставятся в

зависимость от поведения сторон. В работе отмечается, что во всех случаях процедура четко регламентирована, что позволяет в большей степени защитить права собственников и иных владельцев земли и пресечь злоупотребление правом со стороны уполномоченных органов.

При решении вопроса о принудительном изъятии, как для обеспечения публичных интересов, так и в связи с совершением правонарушения, законодателю необходимо обосновать установление оснований для такого изъятия.

Принудительное изъятие земли строится на принципе возмещения стоимости земельного участка либо предоставления иного земельного участка с теми же характеристиками. Данный принцип очень важен для обеспечения стабильности экономического развития в государстве, так как право собственности подлежит защите.

Проанализировав регулирования отношений по поводу принудительного изъятия земельных участков можно выделить как общие так и частные принципы всех видов изъятия.

К общим относится необходимость соблюдения баланса частных и публичных интересов и исключительность изъятия, как крайняя мера обеспечения частных и публичных интересов.

К частным принципам изъятия для государственных и муниципальных нужд относятся принцип возмездности, безальтернативности, принцип открытости сведений о планируемом изъятии, принцип согласованности с документами территориального планирования. К частным принципам изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения относятся принцип вины в совершении правонарушения, который предполагает наличие умысла или неосторожности в действиях (бездействиях) лица, который совершил правонарушение, и принцип неустроенности последствий правонарушения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно правовые акты.

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием от 12 декабря 1993 г.: (с учетом поправок от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ; от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ; от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ; от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).
2. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. 03.07.2016)// [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).
3. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. 01.07.2017) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 96-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. 01.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 26.12.2018).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. 01.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.01.2019).
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018)// [Электронный ресурс] : Официальный

интернет-портал правовой информации. Электрон. дан. М., 2018. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.01.2019).

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. 01.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.02.2019).

9. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.02.2019).

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. 08.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 08.02.2019).

11. Об ипотеке (залоге недвижимости): федеральный закон от 16.07.1998 N 102-ФЗ (в ред. 01.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.02.2019).

12. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (в ред. 01.01.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.02.2019).

13. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (в ред. 21.10.2018) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

14. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. 21.02.2019) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.03.2019).

15. О проведении рекультивации и консервации земель: постановление Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (вместе с «Правилами проведения

рекультивации и консервации земель») // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

16. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

17. Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.02.2019).

18. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 16.07.1998 N 101-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

19. О землеустройстве: федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // [Электронный ресурс] : Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

20. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами: федеральный закон от 19.07.1997 N 109-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения 10.12.2018).

21. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 01.10.2017) // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

22. Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: постановление Правительства РФ от 22 июля 2011г. №612 // Российская газета. - 29 июля 2011 г. - № 165.

23. Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 апреля 2008 г. № 315 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2053.

24. Методические рекомендации о порядке государственной регистрации прав на недвижимое имущество на основании судебных актов, Утв. Приказом Росрегистрации от 7 июня 2007 г. № 112 // Бюллетень Минюста РФ. - 2007-№ 11.

Нормативные правовые акты, утратившие силу

1. Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. // Собрание Узаконений. - 1922 г. - №68. Ст.901. - Утратил силу.

2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. - 6 декабря 1936 г. - № 283. - Утратил силу.

3. Конституция СССР, утв. Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. - 1936. - № 283. - Утратил силу.

4. Основы земельного законодательства СССР, утв. Законом СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. - 1968.-№51, Ст. 485. - Утратил силу.

5. Уголовный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. - 1960. - № 40. Ст. 591. - Утратил силу.

6. Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. №323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1992 - № 1, Ст. 53. - Утратил силу.

7. Свод законов Российской империи. Том X. ст. 1346-1354 (Классика русского права) // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая

система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

Судебная практика

1. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 N 284-О «По жалобе гражданки Аминовой Зинаиды Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьями 156 и 199 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и пунктом 2 статьи 243 Гражданского кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

2. Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2004 г. № 282-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Моргачева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями части второй статьи 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и пунктом 3 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

3. Постановление ФАС Московского округа от 8 ноября 2011 г. по делу № А41-26378/10. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф., М., 2011. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

4. Постановление ФАС МО от 8 ноября 2007 г. № КГ-А40/5390-07 по делу № А40-40561/06-102-311. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

5. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 сентября 2010 г. по делу № А56-41805/2009 // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

6. Постановление ФАС Уральского округа от 21 июля 2011 г. № Ф09-8546/10 по делу № А60-15843/2010 // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

7. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 5 ноября 2009 г. по делу № А53-5446/2008, Определение ВАС РФ от 9 марта 2010 г. № ВАС-2092/10 по делу № А53-5446/2008-С4-5. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

8. Постановление ФАС Московского округа от 14 декабря 2010 г. № КА-А40/15288-10 по делу № А40-21096/10-146-34. // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

9. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 июля 2010 г. по делу № А32-43935/2009, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17 сентября 2009 г. по делу № А32-26195/2008 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс : справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

10. Определение ВАС РФ от 02 сентября 2011 г. № ВАС-9359/11 по делу № А32-25211/2010/62/292 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

11. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 8 июля 2011 г. № Ф03-2748/2011 по делу № А51-1171/2011 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

12. Постановление ФАС Уральского округа от 5 мая 2011 г. № Ф09-2294/11-С6 по делу № А76-2990/2010-21- 268/22-315 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

13. Постановление Президиума ВАС РФ от 1 декабря 2011 г. № 9987/11 по делу № А76-2990/2010-21-268/22-315 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

14. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 24 января 2011 г. по делу № А45-16456/2010. // [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

15. Постановление ВАС РФ от 03 марта 2011 г. по делу № А41-11007/08 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

16. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 января 2006 г. по делу № А74- 2148/05Ф02-7028/05-С2 // [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс: справ. правовая система. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та (дата обращения 30.01.2019).

Научная литература

17. Абрамова А. И., Боголюбов С. А., Мицкевич А. В. и др. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / под ред. Пиголкина А. С. - М.: Городец, 2003. - 544 с.

18. Аксененок Г. А. Право землепользования в СССР и его виды. - Москва: «Юр. лит.», 1964. - 548 с.

19. Алексеев С. С. Структура советского права. - М., 1975. -207 с.

20. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х томах. Т. 2. - М.: Юридическая литература, 1982. - 360 с.

21. Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. - 400 с.

22. Боголюбов С. А., Никишин В. В., Устюкова В. В. Земельное право. - М.: Издательство «Норма», 2003. - 241 с.

23. Болтанова Е.С. Земельно-правовая ответственность. // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 36 : [сборник статей] /

под ред. Б. Л. Хаскельберга, В. М. Лебедева, Г. Л. Осокиной Томск, 2007 Ч. 36. С. 58-60.

24. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., исправленное и доп. М.: НОРМА, 2009. - 432 с.

25. Голубцов В.Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. - СПб., 2005.- 113 с.

26. Духно Н.А., Чубуков Г.В. Земельный правопорядок и ответственность. - М., 1998. - 350 с.

27. Добрачев Д.В. Сделки о нетипичных убытках, причиненных правомерными действиями // Юрист. 2011. № 20. - С. 3 - 11.

28. Елисеева И.А. Юридическая ответственность за порчу земли. - Краснодар, 2004. - 131 с.

29. Ершов В. А. Все о земельных отношениях: кадастровый учет, право собственности, купля-продажа, аренда, налоги, ответственность. - М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2009. - 416 с.

30. Жаворонкова Н. Г. Земельное право : Учебник / Отв. ред., Краснова И.О. - М. : Юрайт, 2016. – 580 с.

31. Завьялов А.А., Маркравт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. – М.: Статут, 2011. – 256 с.

32. Иконницкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве - М.: Издательство «Наука». 1979. - 182 с.

33. Кассо Л. А. Русское поземельное право. - М.: Государственная типография, 1906 г. - 280 с.

34. Кирилловых А.А. Проблема защиты прав землепользователей в законодательстве о развитии жилищного строительства // Нотариус. - 2010. - №3.-С. 15-18.

35. Корнеев А. Л. Некоторые вопросы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Экологическое право. - 2005. -№ 1. - С. 68-70.

36. Крассов О. И. Земельное право современной России. - М.: Издательство «Дело», 2003. - 196 с.
37. Мейер Д. И. Русское гражданское право : чтения Д. И. Мейера / под ред. А. И. Вицына. - Изд. 10, с испр. и доп. А. Х. Гольмстена. - Пг. : Изд-ние юрид. кн. маг. Н. К. Мартынова, 1915. - XXVIII,- 640 с.
38. Милехина Е. В. История государства и права зарубежных стран. — М., 2002,— 612 с.
39. Мухаев Р. Т. Теория государства и права : Учебник. - М. : Юрайт, 2016. – 585 с.
40. Победоносцев К. П. Курс гражданского права: В 3 Т / Под. ред. В.А. Томсинова. - М.: Зерцало, 2003. - Т. 1. 768 с.
41. Поленина С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение, 1975. - № 3. - С. 75-90.
42. Протасов В. Н. Теория государства и права : Учебник и практикум. - М. : Юрайт, 2016. – 495 с.
43. Синайский В. И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право (издание 2-ое, исправленное и дополненное). Киев: топо-литография «Прогресс», 1917 г. - 265 с.
44. Строев Е.С., Никольский С.А., Кирюшин В.И. Земельный вопрос. — М.: Колос, 1999. – 536 с.
45. Старова Е. В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 2010. - 26 с.
46. Суханов Е.А. К понятию вещного права // Правовые вопросы недвижимости. - 2005. - № 1. - С. 34-40.
47. Суханов Е. А. Вещные права в новом Земельном кодексе России // Экологическое право. - 2003. - № 1. - С. 50-54.
48. Таскин Н. И. Принудительное прекращение права собственности на земельный участок: дисс. канд. юрид. наук. - Рязань, 2003. - 144 с.

49. Тихомиров М. Ю. Земельный контроль: Практическое пособие. - Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. - 32 с.
50. Трифонов А. С. Правовой режим земель промышленности. - М.: Волтерс Клувер. - 2007. - 168 с.
51. Фаршатов И. А. Предоставление земельных участков для строительства и возмещение убытков землепользователям // Хозяйство и право. - 2000. - № 6. - С. 90-100.
52. Чельшева Н.Ю. Принудительный выкуп имущества граждан для государственных и муниципальных нужд: конфликт частных и публичных интересов // Российская юстиция. - 2008. - № 12. - С. 5-8.
53. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. - М.: Фирма «СПАРК», 1995. - 556 с.
54. Шейнин Л. Б. Земельное право России. Учебное пособие. - М.: «Эксмо», 2007. - 351 с.