

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 4 курса 433 группы

направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»

юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Лексина Евгения Алексеевича

Научный руководитель
кандидат юридических наук, доцент

Н.Н. Аверьянова

Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2020 год

Введение

В условиях перехода к современной рыночной экономике, реализация государственных национально значимых проектов все больше затрудняется и значение приобретают вопросы, связанные с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Центральным неизбежно является вопрос об основаниях и условиях прекращения права собственности земельных участков. Основания и условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд вместе должны обеспечивать защиту прав собственников земельных участков от незаконных претензий органов государственной и муниципальной власти.

Закрепленные изменения в Федеральном законе от 31.12.2014 № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" полностью изменили систему изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Теперь в Земельный кодекс введена отдельная глава VII.1, состоящая из девяти объемных статей, регулирующих процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. На данный момент уже можно подвести определенные промежуточные результаты реформы процедуры изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд

Целью исследования является анализ и исследование особенностей института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в праве Российской Федерации и в праве зарубежных стран.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) Проанализировать действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

2) Проанализировать нормативно-правовые акты регулирующие институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в праве Российской Федерации и в праве зарубежных стран.

3) Проанализировать и исследовать основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации и в праве зарубежных стран.

4) Проанализировать и исследовать процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в праве Российской Федерации и в праве зарубежных стран.

Объектом исследования в выполненной работе является земельно-правовые отношения, возникающие при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Соответственно, **предметом** исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также судебная практика по спорам, связанным с таким изъятием.

Методы исследования. В процессе проведения исследования использовались такие методы как метод анализа и синтеза, метод сравнения, исторический метод, формально-логический метод, диалектический метод, метод обобщения.

Вопросам изъятия земельных участков уделяется значительное внимание в научных работах ученых Российской Федерации Н.Н. Аверьяновой, О.Л. Альтенговой, О.И. Крассова, А.А. Зазиялова, А.Я. Дихтяр, С.Д. Афанасьевой, Р.Г. Аракельяна, Е.С. Клейменовой, Н.П. Кабытова, Д.Д. Сониной и зарубежных ученых I. Somin, W. Baude, I. Kim, Robert L. Mills.

Структура работы состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы

В параграфе 1.1 «Государственные и муниципальные нужды как основание для изъятия земельных участков» Главы 1 «Правовая природа изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд» исследуется законодательное и научное обоснование государственных и муниципальных нужд как основание для изъятия земельных участков.

Земельным кодексом Российской Федерации закрепляется положение, согласно которому изъятие земельного участка допускается только в исключительных случаях и только для государственных и муниципальных нужд.

Исключительность государственных и муниципальных нужд, для удовлетворения которых допускается изъятие земельных участков, некоторыми учеными ставится в принцип при изъятии земельных участков, а установление оснований только федеральным законом рассматривается в качестве его конкретизации. Для исполнения этого принципа органы власти обязаны обосновать необходимость изъятия земли у собственника и доказать, что другая мера, кроме изъятия, для удовлетворения конкретной государственной или муниципальной нужды отсутствует.

Нужно отметить, что в текущем законодательстве отсутствует определение термина «государственных и муниципальных нужд» применительно к институту изъятия земельных участков.», в связи с чем данный термин пытаются раскрыть правоприменители и учёные. Проблема в том, что понятие государственных и муниципальных нужд раскрывается правовой наукой, однако единого определения не выработано.

В параграфе 1.2 «История развития законодательства Российской Федерации об изъятии земельных участков» исследуется становление и развитие института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд от времени Российской Империи до настоящего

времени.

Институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд отсутствовал до второй половины XVIII. Это можно объяснить неразвитостью института частной собственности и идеи о необходимости ее охраны. Изъятие земельных участков осуществлялось органами власти без какого-либо правового регулирования и компенсации собственникам.

Впервые в российском законодательстве институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд был отмечен в XVIII веке, в Генерал-Прокурорском наказе при Комиссии о составлении проектов нового Уложения, по которому и Маршалу поступать от 30.06.1767, где говорилось: «Если общая польза требует, чтобы некоторый участок земли, принадлежащий человеку частному, был у него взят, то должно сему человеку в убытках его сделать удовольствие».

В советский период институт частной собственности на землю был упразднен. После революции 1917 года в земельном праве произошли серьезные изменения. С национализацией земли, установлением на нее исключительной собственности государства и переходом к социализму сущность института не могла остаться той же. Изъятие стало рассматриваться в качестве одного из права государства как исключительного собственника на право по перераспределению земель между трудящимися. Земля находилась в исключительной собственности государства, а гражданский оборот земельных участков был запрещен. Купля-продажа, залог, завещание, дарение, аренда, мена земельными участками, в прямой или скрытой форме нарушающие право исключительной собственности государства на землю, признавались недействительными. За совершение таких сделок была предусмотрена правовая ответственность, в её число входит и уголовная.

Однако, институт изъятия земельных участков был упразднен не весь, об это свидетельствует специфика правового регулирования изъятия

земельных участков за советский период.

В советский период правовое регулирование института изъятия земельных участков развивалось путем внесения определенных процедурных изменений изъятия, а также в направлении детализации порядка возмещения убытков, связанных с изъятием земель, потерь сельскохозяйственного производства и определения размера такого возмещения и потерь.

Главным элементом, который коренным образом изменил институт изъятия земельных участков, стал отказ от исключительной государственной собственности на землю в лице Российской Федерации (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ). Институт снова стал рабочим механизмом принудительного прекращения прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов на земельный участок.

Новая Конституция РФ внесла новую систему принципов в институт изъятия земельных участков, принцип равноправия (ст. 19 Конституции РФ) и равенства всех форм собственности (п. 2 ст. 8 и ст. 36 Конституции РФ), а значит, процедура изъятия земельных участков с этого момента должна была подвергнуться серьезным изменениям и стать единой.

Развитие института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд начинается с принятия Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских 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». Рассматриваемый закон ввел «особый» порядок изъятия, путем ускорения и упрощения процедуры изъятия земельных участков, что было обосновано необходимостью обеспечения качественной подготовки и проведения на уровне лучших мировых стандартов важнейшего с геополитической точки зрения для современной России спортивного мероприятия и ограниченностью по времени, в течение которого Россия должна была выполнить взятые на себя международные обязательства по организации Олимпийских игр.

Земельный кодекс РФ после вступления в силу Федерального закона от 31.12.2014 № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". содержит достаточно подробное регулирование процедуры изъятия, устанавливает основания и условия для реализации этой процедуры.

Итак, институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд является комплексным межотраслевым институтом. Подход законодателя к его правовому регулированию менялся на протяжении его развития в зависимости, помимо прочего, от социальных и экономических нужд, нужд государства, государственного строя. В настоящее время правовое регулирование института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд осуществляется в основном земельным законодательством, что является справедливо верным подходом, поскольку позволяет отражать публично-правовую сущность института.

В параграфе 1.3 «Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в зарубежных странах» исследуются базовые основы для изъятия земельных участков в зарубежных странах.

Государственные и муниципальные нужды – один из признаков государственности, поэтому процедура изъятия земельных участков имеется в большинстве стран мира, а правовое положение института изъятия земельных участков зависит от правовой семьи страны. Для лучшего понимания статуса российского института целесообразно сравнить его с зарубежными.

В отличие от российского института, который представляет семью континентального права, американская правовая система имеет англосаксонскую правовую систему, в которой прецедентное право значительно преобладает над законодательным регулированием. Поэтому наиболее важную роль в формировании американского института изъятий на протяжении всего его истории развития играют именно судебные решения, а не законодательные акты. Также, американское законодательство не имеет

специальное законодательство регулирующее изъятие земельных участков, а регулируется общим изъятием частной собственности.

Следует также отметить, что в Конституции США не разграничивается порядок изъятия на добровольный и принудительный. Отчуждение земли в США, по общему правилу, представлено исключительно в виде принудительной процедуры. В США досудебная процедура выкупа частной земли рассматривается как гражданская сделка, противопоставляемая государственному принуждению.

Соединенное Королевство не имеет формальной конституции. Кроме того, Корона (национальное правительство) является окончательным владельцем всей земли. Отчуждение земельных участков проявляется в двух формах – в форме обязательной покупки («compulsory purchase») и в форме изъятия земли («acquisition of land»).

В настоящее время, институт изъятия земельных участков регулируется в Соединенном Королевстве регулируется рядом законов. Так, статья 5, Закона 1961 года «О компенсации за землю», как правило, требует, чтобы владелец земельной собственности получил оплату, а именно «стоимость земли...в рыночной стоимости». Закон «Об обязательной покупке» 1965 года устанавливает условия для покупки, а Закон «Об изъятии земли» 1981 года регулирует условия изъятия. Вместе с тем Закон «О городском и сельском планировании» 1990 года, разрешает обязательную покупку при «содействовании осуществлению развития, переоснащения или совершенствования» экономического, социального или экологического благополучия.

Изъятие земли в Индии относится к процессу, в котором федеративное или региональное правительство в Индии изымают частную землю в целях индустриализации, развития инфраструктурных средств или урбанизации частной земли, и предоставляют компенсацию затронутым землевладельцам, содействуют их реабилитации и переселению. В статье 300А Конституции Индии закрепляется: «Лица не могут быть лишены собственности иначе, как

по уполномочию закона. Ни одно лицо не может быть лишено своей собственности иначе, как по уполномочию закона.»

Изъятие земли в Индии регулируется Законом «О праве на справедливую компенсацию и транспарентности при изъятии, реабилитации и переселении земель 2013 года, который вступил в силу 1 января 2014 года. До 2013 года приобретение земли в Индии регулировалось Законом «О изъятии земли» 1894 года.

В параграфе 2.1 «Подготовка и принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд» Главы 2 «Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд по законодательству Российской Федерации» исследуется порядок подготовки и принятия решения об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд

Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд является достаточно долгим и сложным процессом. После вступления в силу поправок, предусмотренных Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", Земельный кодекс РФ предусматривает детальную регламентацию процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Для изъятия заинтересованное лицо должно обратиться с ходатайством об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в орган государственной власти или местного самоуправления (далее – уполномоченный орган).

Решение об изъятии земельного участка должно быть обязательно документально обосновано. Решение об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд подлежит обязательному опубликованию в течение 10 дней с момента его принятия по месту нахождения изымаемого земельного участка, а также на официальном сайте уполномоченного органа. Копия решения об изъятии должна быть

направлена правообладателю, а также в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии.

Правообладатели земельных участков должны быть надлежаще уведомлены о принятом решении об изъятии. Они считаются уведомленными со дня получения копии решения об изъятии или со дня возврата отправителю заказного письма, а в случае, если отсутствуют сведения о почтовом адресе и адресе электронной почты, со дня опубликования решения об изъятии. До внесения изменений Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" Земельным кодексом РФ устанавливалось, что земельный участок может быть изъят не ранее, чем через год после уведомления. В настоящее время указанный срок отменен.

После этого возможно изъятие земельного участка по соглашению с правообладателем или в судебном порядке.

В параграфе 2.2 «Соглашение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд» исследуется порядок подготовки и заключения соглашения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Соглашение об изъятии недвижимости заключается с каждым правообладателем земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимого имущества. Если лицу принадлежит земельный участок и расположенный на нем объект недвижимого имущества, соглашение об изъятии недвижимости заключается в отношении всех принадлежащих указанному лицу и подлежащих изъятию объектов недвижимого имущества.

При наличии согласия лица, у которого изымается земельный участок и расположенные на ней объекты недвижимого имущества, в соглашении об изъятии земельного участка и недвижимости расположенной на ней может быть предусмотрено предоставление им земельных участков или иных объектов недвижимости взамен изымаемых. К таким отношениям

применяются правила гражданского законодательства о купле-продаже мене.

В целях подготовки к заключению соглашения с правообладателем, проводится определение рыночной стоимости земельного участка, подлежащего изъятию земельного участка, которое обеспечивается органом власти, который принимает решение об изъятии или заинтересованным лицом.

Проект соглашения об изъятии недвижимости направляется для подписания лицу, у которого изымаются земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости.

Если в течение 90 дней правообладатель не выразил желание на заключение соглашения, то уполномоченным органом подается исковое заявление о принудительном изъятии земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. Таким образом, основанием для прекращения права собственности и возникновения права собственности РФ, будет судебный акт или соглашение. При этом сроки, размер возмещения и другие условия, на которых осуществляется принудительное изъятие земельного участка, определяются судом.

Если собственник изымаемого земельного участка подписывает соглашение об изъятии недвижимости, то он направляет его в уполномоченный орган, принявший решение об изъятии, либо лицу, которое ходатайствовало об изъятии. Если же владелец земли не согласен с условиями соглашения, он может отказаться от его подписания или предложить изменения условий соглашения, в том числе предложить размер денежного возмещения. К предложениям об изменении размера денежного возмещения должны быть приложены документы, обосновывающие данное изменение.

Завершающим этапом процедуры изъятий для государственных и муниципальных нужд – как в принудительном, так и в добровольном порядке – является выплата возмещения правообладателю и государственная регистрация перехода права на земельный участок. Уполномоченный орган

обязан после заключения соглашения об изъятии либо вступления в законную силу решения суда о принудительном изъятии предоставить возмещение правообладателю и только после этого возможна государственная регистрация перехода права на земельный участок.

В параграфе 2.3 «Споры, связанные с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд»» исследуется и анализируется судебная практика по спорам, связанным с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Анализ судебной практики показал, что споры о правах, связанные с изъятием земельных участков, условно можно поделить на две основные группы:

1. Об оспаривании решения об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд;
2. Об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд.

Очевидно, что наиболее распространенной разновидностью являются споры, связанные с оспариванием решения об изъятии земельного участка.

Подводя итог, можно сделать вывод, что, несмотря на то что в настоящее время в Российской Федерации сложился единый механизм правового регулирования изъятия у правообладателей земельных участков для государственных и муниципальных нужд, что большинство споров связано с оспариванием решения об изъятии земельного участка по причине несогласия правообладателя с наличием основания для изъятия земельных участков и несогласия с размером возмещения.

Заключение

Развитие института частной собственности, неизбежно сопровождающего форсирование к рыночной экономике, неосуществимо без обеспечения государством развитой системы гарантий его неприкосновенности. Одним из таких инструментов является институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд,

детальная регламентация процедуры которого позволяет защитить правообладателя земельного участка от необоснованных и бесконтрольных притязаний со стороны государственной, муниципальной власти и заинтересованных лиц. Следовательно, совершенствование института изъятия земельных участков является неременным условием развития института права частной собственности в Российской Федерации.

Институт изъятия земельных участков для публичных нужд за всё своё время своего развития регулярно подвергался изменениям, поскольку на него влияли реформы государственного устройства, изменение принципов земельного права, общественные, государственные и муниципальные потребности.

Правовое регулирование института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд осуществляется через императивные нормы, содержащиеся в настоящее время преимущественно в Земельном кодексе Российской Федерации, что отражает его правовую природу как института публичного права.

На основании анализа судебной практики мы пришли к выводам о том, что большинство споров связано с оспариванием решения об изъятии земельного участка по причине несогласия правообладателя с решением для изъятия земельных участков и несогласия с размером денежного возмещения.

Реформирование института изъятия земельных участков в 2015 году внесло важные изменения в процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, детализированная регламентация процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд после вступления в силу Федерального закона от 31.12.2014 № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" понижает риски правообладателей земельных участков от произвольных действий уполномоченных органов и заинтересованных лиц, поскольку несоблюдение

уполномоченными органами и заинтересованными лицами их обязанностей на разных этапах процедуры изъятия является основанием для отказа в удовлетворении требований об изъятии земельных участков в случае, если такое изъятие осуществляется в судебном порядке. Тем не менее, изменения, внесенные Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" такие как сокращение срока, в течение которого может быть изъят земельный участок, презумпция уведомления правообладателей, не могут восприниматься положительным образом. Несмотря на то, что изъятие земельных участков направлено на достижение общественных и публичных целей, это не должно ущемлять права собственников земельных участков. Соблюдение публичных и частных интересов важно не только в основаниях изъятия, но и соответственно в процедуре изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.