

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра - конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ
УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
НУЖД**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента (ки) 2 курса 261 группы
направление 40.04.01 – юриспруденция
юридического факультета

Хмызенко Светлана Юрьевна

Научный руководитель

К.Ю.Н., доцент

должность, уч.степень, уч.звание



08.01.2017

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

инициалы, фамилия

Зав.кафедрой

Д.Ю.Н., профессор

должность, уч.степень, уч.звание



08.06.2017

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2017

Введение

Актуальность темы. В настоящее время российское гражданское и земельное законодательство претерпевает кардинальные изменения. Институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд не стал исключением, а скорее наоборот, подвергся законодательному реформированию в первую очередь. Появление в Земельном кодексе Российской Федерации новой главы, устанавливающей порядок изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, ознаменовало начало этапа реформирования целого ряда нормативно-правовых актов, в числе которых в первую очередь необходимо назвать Гражданский кодекс, Градостроительный кодекс, Жилищный кодекс, Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ "О мелиорации земель", Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", Федеральный закон от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и др.

Таким образом, многолетние научные исследования и разработки в данной сфере теперь потеряли свою актуальность, так как были использованы при создании новых норм об изъятии земель для публичных нужд и внедрены в них, тем самым большая часть существовавших ранее проблем была решена. Поэтому рассмотрение данного правового института в контексте внесенных изменений и выявление новых пробелов и противоречий в действующем законодательстве представляется сейчас особенно актуальным, так как оценка эффективности и жизнеспособности законодательных новелл на начальном этапе их практической реализации позволит предотвратить возможные неблагоприятные последствия в процессе дальнейшего

введения в действие правовых норм, регулирующих процедуру изъятия земель для публичных нужд.

Цель бакалаврского исследования – анализ конституционных норм, закрепляющих правовой режим ограничений прав частной собственности на землю, конституционных гарантий собственникам имущества в случаях, когда оно каким-либо образом ограничивается. В работе планируется провести анализ законодательных положений, регулирующих институт изъятия земельных участков для публичных нужд, теоретических и практических проблем, связанных с введением в действие нового законодательства об изъятии земель для государственных и муниципальных нужд.

Задачи исследования:

1. раскрыть понятие и содержание конституционных ограничений права частной собственности на землю, а также принципов ограничений прав собственника;
2. рассмотреть правовой режим ограничений права частной собственности на землю в конституциях зарубежных стран;
3. определить место и значение института изъятия земель для государственных и муниципальных нужд в российском законодательстве;
4. раскрыть содержание понятия «государственные и муниципальные нужды», как возможного основания для изъятия земель;
5. рассмотреть порядок изъятия земельных участков по соглашению с правообладателем и порядок принудительного изъятия имущества в пользу государства;
6. провести анализ судебной практики реализации нового законодательства об изъятии земель для государственных или муниципальных нужд;

Объектом магистерского исследования являются общественные отношения, возникающие при изъятии земельных участков и расположенных на

них иных объектов недвижимого имущества для государственных и муниципальных нужд.

Предметом изучения являются российские и зарубежные нормативно-правовые акты, регулирующие изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд, а также судебная практика Верховного суда Российской Федерации, судов субъектов, Европейского суда по правам человека в исследуемой области.

Теоретическую основу бакалаврского исследования составляют научные работы, статьи и публикации ученых в области права А.В. Винницкого, М.Ю. Галятина, Р.Г. Аракельяна, Т.В. Дамбиевой, Е.С. Клейменовой, Р.А. Тараданова, А.П. Анисимова, С.А. Чаркина, Н.Н. Аверьяновой, Е.Л. Поветкиной и др.

Методологическую основу исследования составляют базовые положения диалектического метода познания, а также некоторые частнонаучные методы, такие как анализ, синтез. Кроме того в работе использованы специально-юридические методы, а именно формально-юридический и сравнительно-правовой.

Структура бакалаврской работы состоит из введения, двух глав основной части, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы

Первая глава посвящена рассмотрению изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд как конституционного ограничения права частной собственности на землю. В первом параграфе автором отмечается, что право собственности - это одно из фундаментальных прав человека. Конституции РФ в ч. 2 ст. 35 закрепляет за каждым возможность иметь в собственности имущество, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Между тем, нормами Конституции РФ, также как и Протоколом N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г. особо закрепляется, что право частной собственности охраняется законом, и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Ведущая роль среди ограничений, входящих в режим права собственности граждан на земельный участок, безусловно, принадлежит конституционно-правовым ограничениям, поскольку Конституция РФ обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам российского законодательства.

В работе втором сделан вывод, что конституционные ограничения права частной собственности на землю – это закрепленные в Конституции РФ ограничительные меры, устанавливающие пределы осуществления собственником присущих ему правомочий в отношении свободного владения, пользования или распоряжения земельным участком исключительно на условиях гарантированного предварительного и равноценного возмещения.

Второй параграф посвящен изучению ограничений права частной собственности на землю в конституциях зарубежных стран, автор отмечает, что в Основных законах постсоциалистических стран также,

как и в Конституции РФ, закреплено многообразие форм собственности на землю. Тем не менее приоритет в Конституциях большинства стран СНГ отдается именно государственной собственности на землю. В странах Европы, напротив, идет активное развитие рынка земли, и в этой связи преимущество имеет именно право частной собственности на землю. Ни в одной стране мира право собственности не является абсолютным, сама его природа изначально предполагает допустимость ограничения владения, пользования либо распоряжения своим имуществом в пользу другого лица, общества либо целого государства.

Третий параграф обозначает место института изъятия земель для государственных и муниципальных нужд в российском земельном законодательстве. В настоящее время российское законодательство об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд претерпело кардинальные изменения, так как с 1 апреля 2015 года Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ в Земельный кодекс РФ была введена глава VII.1. «Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд», благодаря которой в данный правовой институт внесены значительные коррективы. В связи с внесенными изменениями, автором предложено определять изъятие земельных участков для публичных нужд, как действия органов государственной власти, органов местного самоуправления или иных предусмотренных законодательством РФ субъектов, направленные на прекращение на возмездной основе права собственности граждан и юридических лиц, в том числе и в судебном порядке, не вызванное совершением ими противоправных деяний и осуществляемое исключительно для удовлетворения публичных интересов

В четвертом параграфе освещаются государственные или муниципальные нужды как основание изъятия земельных участков. В научной доктрине и судебной практике продолжает оставаться нерешенным вопрос о правильном толковании данной правовой категории. Обобщая различные концепции, следует отметить, что в основу большинства из них

положены понятия «общественный интерес», «общественная потребность», то есть интерес широкого круга лиц. Проведя анализ различных формулировок, раскрывающих понятие «государственные или муниципальные нужды», определяемых в разное время учеными-правоведами, и ситуацией, изложенной современными законодателями, автором в работе дано уточняющее определение данному понятию. Так, государственные или муниципальные нужды - это определяемые федеральными законами и обусловленные публичными или общественными потребностями цели, достижение которых возможно только посредством изъятия недвижимого имущества у собственника (правообладателя) в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также, при наличии надлежащим образом оформленного ходатайства, в собственность организаций, предусмотренных п.1 ст. 5 ЗК РФ, с дальнейшим его использованием в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечением обороны и безопасности государства и иных публичных целей.

Вторая глава раскрывает порядок изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, так первый параграф посвящен процедуре изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд по соглашению с собственником. Земельный кодекс РФ допускает производить процедуру изъятия, как в добровольном, так и принудительном порядке. Однако приоритет отдается заключению с собственником соглашения об изъятии земельного участка, как единственно разумной законной форме волеизъявления сторон.

Законодательство теперь более подробно регламентирует процедуру принятия такого решения не только по инициативе самих уполномоченных органов, но и по ходатайству заинтересованных хозяйствующих субъектов, перечень которых закрепляется в статье 56.4 Земельного кодекса РФ, в том числе субъектов естественных монополий, недропользователей и других.

Важнейшим нововведением является отмена государственной регистрации решения об изъятии земельного участка. Теперь она заменена требованием об обязательном опубликовании данного решения в местном печатном издании, а также размещении соответствующей информации на официальном сайте уполномоченного органа, осуществляющего изъятие, в сети «Интернет».

Процедура изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд по соглашению с собственником теперь более детально регламентирована законодателем и направлена на скорое и эффективное получение государством желаемого имущества с наименьшими потерями для собственника.

Второй параграф освещает случаи принудительного изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд.

В случаях, когда собственник не согласен с изъятием земельного участка, существуют два варианта возможных действий.

Во-первых, правообладатель может сам оспорить в судебном порядке решение органа власти об изъятии, то есть еще до стадии подготовки соглашения. По мнению автора, такие действия можно условно назвать «активной защитой». Данная возможность закреплена в пункте 14 статьи 56.6 Земельного кодекса РФ. Если суд встанет на сторону правообладателя, то процедура изъятия будет остановлена.

Во-вторых, собственник может не подписывать поступившее ему соглашение. В этом случае, как следует из пункта 10 статьи 56.10 Земельного кодекса РФ и статьи 282 Гражданского кодекса РФ, орган государственной власти по прошествии определенного срока может обратиться в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка. Здесь речь идет уже о «пассивной защите», так как инициатива обращения в суд принадлежит государственному органу, а собственник в данном случае, лишь оспаривает какое-либо право, нарушенное соглашением (например, размер возмещения).

Особого внимания заслуживают новые сроки проведения процедуры изъятия земель для публичных нужд. Если раньше общий срок составлял один год со дня принятия решения об изъятии органом государственной власти, и только после этого соответствующий орган имел право требовать принудительного изъятия земельного участка в судебном порядке, то теперь это можно сделать уже через девяносто дней после ознакомления собственника с соглашением об изъятии. Принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд осуществляется только по решению суда. Иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в суд в течение срока действия решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Максимальный срок действия решения об изъятии земель составляет три года. Следовательно, все судебные тяжбы к этому моменту должны быть завершены и участок земли, так или иначе, перейдет в руки государственного собственника.

В третьем параграфе раскрывается реализация нового законодательства об изъятии земель для государственных и муниципальных нужд на практике. Особого внимания здесь заслуживает обзор судебной практики Президиума Верховного суда РФ по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта.

Основные споры в судебной практике, возникающие в связи с изъятием земель для государственных или муниципальных нужд, связаны в преобладающем большинстве по-прежнему с определением размера возмещения, причитающегося правообладателю взамен изымаемого земельного участка, что вполне объяснимо, так как каждый правообладатель полагает, что цена, предлагаемая ему в качестве возмещения, не покрывает всех расходов, понесенных им в результате подобного изъятия. Основная часть споров, возникающих с 1 апреля 2015 г., также приходится на

трудности с установлением факта правомерности изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, если решение о предварительном согласовании места размещения объекта в целях изъятия было принято до вступления в силу указанных изменений в законодательстве, а решение об изъятии такого земельного участка принималось уже позднее. Кроме того, анализ судебной практики показывает, что в сфере порядка извещения собственника или иного правообладателя об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, наличествуют факты злоупотребления правом самим собственником (правообладателем) земельного участка, выражающиеся в уклонении его от получения уведомления о планируемом изъятии имущества.

Заключение

Подводя итог магистерскому исследованию надлежащим образом законодательно не обозначены основная концепция, принципы и общие положения института изъятия для публичных нужд. Разработчики законопроекта сделали ставку на подробнейшем описании всех процедур и возможных вариантов решений по тому или иному вопросу, очевидно, с целью, предотвратить всякую возможность административного усмотрения со стороны государственных (муниципальных) органов. На наш взгляд, разумнее было бы должным образом описать правовые основы института изъятия для государственных и муниципальных нужд, благодаря которым суды могли бы разрешать в будущем ситуации, возникновения которых законодатель не мог предвидеть.

Между тем, не вполне понятно, по каким причинам на сегодняшний день ни в одном нормативно-правовом акте не закреплено понятие «государственные и муниципальные нужды». Как известно, перечень оснований для изъятия земельных участков подвергся расширению, прежде всего, с введением возможности изъятия по ходатайству частного лица, занимающегося общепольным проектом. В связи с этим наблюдается некое изменение первоначального смысла данного понятия. Поэтому автором предлагается дополнить главу VII.1 Земельного кодекса РФ общим ориентирующим понятием, за основу которого взять определение, обозначенное в данной работе, так как оно наиболее полно соответствует сути института изъятия земель для государственных и муниципальных нужд с учетом законодательных новелл.

Сокращение минимального срока, по истечении которого возможно обращение уполномоченного государственного органа в суд до трех месяцев, можно расценивать как своего рода компромисс между старой редакцией Земельного кодекса РФ и специальными законами, в которых, к слову, были зафиксированы еще более короткие сроки. Чтобы правообладателями имущества не так болезненно воспринимался данный временной

промежуток, автор считает, что целесообразно было бы по опыту Германии ввести институт предварительных переговоров с правообладателем изымаемого земельного участка. В этом случае у законного правообладателя появится сразу несколько возможностей: получение за свой участок денежной суммы, которую он сам запросит, либо дополнительное время для моральной подготовки к изъятию, либо достаточный срок для обращения в суд с целью оспаривания факта изъятия и грамотного построения линии защиты.

Вопрос об определении размера возмещения при изъятии земли для государственных и муниципальных нужд, на наш взгляд, также крайне важен и все еще, к сожалению, не до конца проработан. Федеральным законом № 499-ФЗ собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков объединены в одно общее определение - правообладатели земельных участков. Такая юридическая конструкция изъятия земель включает в себя прекращение всех существующих на момент изъятия, но различных по природе субъективных гражданских прав на участок. Учитывая данное обстоятельство, теперь в размер возмещения включена рыночная стоимость не только земельного участка в натуре, но и стоимость иных прав, подлежащих прекращению одновременно с правом собственности на него.

Наконец, автором упомянута концепция возмещения морального вреда в контексте изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Практика Европейского суда по правам человека продемонстрировала реальную возможность включения такого элемента в сумму возмещения, выплачиваемого собственнику. Поэтому допустимо надеяться, что в недалеком будущем такое нововведение затронет и отечественную правовую систему. Разумеется, в этом случае необходимо будет установить критерии определения наличия морального вреда, дабы исключить злоупотребление правом со стороны собственников.

В юридическом смысле изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд – это нарушение фундаментальных основ права собственности, в связи с чем закон должен исходить из того, что мера эта вынужденная и должна применяться лишь в исключительном порядке. Истинная гармонизация частного и публичного интересов состоит, таким образом, в том, чтобы не допустить поражения прав, свобод и самой личности человека, каковые являются, как известно, высшей ценностью, и признание, соблюдение и защита которых есть обязанность государства

Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. *Хмызенко С.Ю.* Актуальные вопросы изъятия земель для государственных и муниципальных нужд в свете изменений Земельного кодекса Российской Федерации // Материалы XIV Всероссийской научно-практической конференции «Факторы экономического развития и структурной реформы в России». – Саратов: ИЦ «Наука», 2015. – 120 с.
2. *Хмызенко С.Ю.* Конституционные ограничения права частной собственности на землю (на примере изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд)// Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России : материалы IX Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, посвященной 80-летию Саратовской области. [Электронный ресурс] - Саратов : СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. 1 электрон.опт.диск (CD-ROM); 12 см.