

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

М. П. Имекова*

Новеллы в правовом регулировании изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Аннотация. В статье проведен анализ изменений, внесенных в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Особое внимание уделено нововведениям, касающимся права уполномоченного органа власти принимать решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд по ходатайству организации, а также расширения субъектного состава лиц, обладающих правом на получение возмещения в случае изъятия принадлежащих им объектов недвижимости.

Ключевые слова: правовое регулирование; земельный участок; изъятие; государственные или муниципальные нужды; возмещение.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.109-115

1 апреля 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 499), который внес существенные изменения в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Целью принятия данного Закона являлось устранение недостатков, неясностей и неточностей

в правовом регулировании порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд².

Из числа первых недостатков, которые устранил Закон № 499-ФЗ, — отсутствие в Земельном кодексе РФ³ перечня органов власти, уполномоченных принимать решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд по ходатайству организации, заинтересованной в таком изъятии. В соответствии со ст. 56.2 ЗК РФ к таким орга-

¹ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 52.

² См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд"» // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

© Имекова М. П., 2016

* Имекова Мария Павловна, аспирантка кафедры гражданского права Юридического института Томского государственного университета, старший преподаватель кафедры геоинформатики и кадастра Томского государственного архитектурно-строительного университета

imekova_maria@mail.ru

634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, 36

нам власти относятся: уполномоченные федеральные органы исполнительной власти — при изъятии земельных участков для федеральных нужд, уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ — при изъятии земельных участков для нужд субъектов РФ, органы местного самоуправления — при изъятии участков для муниципальных нужд.

Перечисленные органы власти впервые на законодательном уровне получили право принимать решение об изъятии по ходатайству организации (ст. 56.4, п. 3 ст. 56.3). Как указывается в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд», такое нововведение позволит: во-первых, устранить посредничество государственных органов или органов местного самоуправления в оформлении сделок, оставляя за органами власти властно-распорядительные функции (принятие решений об изъятии земельных участков, выявление заинтересованных лиц, принятие решений о прекращении прав постоянного (бессрочного) пользования и т.п.); во-вторых, противопоставить органы власти лицам, ходатайствующим об изъятии земельных участков, что создаст предпосылки для более взвешенного и объективного подхода к принятию таких решений.

Перечень организаций, обладающих правом на обращение с ходатайством об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, содержится в п. 1, 3 ст. 56. 4 ЗК РФ. К числу таких организаций относятся:

- 1) субъекты естественных монополий;
- 2) организации, уполномоченные осуществлять деятельность, для обеспечения которой в соответствии со ст. 49 ЗК РФ допускается изъятие земельного участка;
- 3) недропользователи⁴;

- 4) государственные унитарные предприятия, государственные учреждения⁵.

Помимо возможности инициировать процедуру изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд перечисленные организации в случае удовлетворения ходатайства уполномоченным органом власти:

- 1) выступают заказчиком кадастровых работ, необходимых для образования или уточнения границ земельного участка, подлежащего изъятию;
- 2) обращаются от имени правообладателя изымаемой недвижимости без доверенности с заявлением о кадастровом учете земельного участка, подлежащего изъятию;
- 3) выступают заказчиком работ по оценке изымаемых объектов недвижимости;
- 4) осуществляют переговоры с правообладателем изымаемой недвижимости относительно условий ее изъятия;
- 5) подготавливают совместно с органом власти, принявшим решение об изъятии, проекты соглашений об изъятии недвижимости;
- 6) направляют проект соглашения об изъятии недвижимости сторонам такого соглашения для подписания;
- 7) в случае отказа правообладателя изымаемой недвижимости от подписания соглашения об изъятии недвижимости обращаются в суд с иском о принудительном изъятии такой недвижимости (п. 1 ст. 56.7, п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ).

Сама по себе возможность инициировать процедуру изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд по ходатайству организации не нашла широкой поддержки в юридическом сообществе. По мнению Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее — Совет по кодификации), «данные организации являются предпринимательскими образованиями. Почти все они являются собственниками своего имуще-

⁴ По инициативе недропользователей допускается осуществлять изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, в том числе лесных участков, если такие земельные участки необходимы для ведения работ, связанных с использованием недр (абз. 2 ст. 25.2 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823).

⁵ Перечисленные организации вправе обратиться с ходатайством об изъятии в случаях изъятия земельного участка для размещения объекта федерального значения или объекта регионального значения, предусмотренных адресной инвестиционной программой (п. 3 ст. 56.4 ЗК РФ).

ства <...> и действуют при изъятии участков от собственного имени и явно в своем интересе. При таких условиях является принципиально невозможным установление четких юридических условий (гарантий) соблюдения принципа изъятия именно для государственных или муниципальных нужд»⁶.

Как представляется, Совет по кодификации достаточно категоричен в своих суждениях и упускает из внимания то, что с ходатайством об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, вправе обращаться не любые организации, а только те организации, деятельность которых направлена на удовлетворение публичных интересов. Как справедливо отмечает Е. Л. Поветкина, «в современном обществе частные лица то и дело выполняют общезначимую социальную, т.е. публичную, функцию, не переставая при этом являться собственниками своего имущества, по существу предпринимателями и лицами, с гражданско-правовой точки зрения действующими по своей воле и в своем интересе»⁷. Кроме этого, законодатель установил условия (гарантии) соблюдения «принципа изъятия для государственных или муниципальных нужд». Так, изъятие земельных участков для строительства, реконструкции объектов государственного или местного значения допускается при условии, если данные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории⁸. При этом решение об изъятии участка должно быть принято не позднее чем в течение трех лет со дня утверждения проекта планировки территории (п. 3 ст. 56.3 ЗК РФ). Изъятие земельных участков для иных целей должно быть обосновано:

- 1) решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории;
- 2) международным договором РФ;
- 3) лицензией на пользование недрами;
- 4) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в случае изъятия земельного участка в связи с признанием расположенного на таком земельном участке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции). Орган власти, принимающий решение об изъятии, должен также доказать отсутствие иных вариантов размещения предполагаемого объекта, кроме как на изымаемом земельном участке.

Помимо устранения недостатков еще одной целью изменений, вносимых в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, являлось приведение Гражданского кодекса РФ⁹ и ЗК РФ в соответствие с Конституцией РФ¹⁰. Согласно п. 3 ст. 35 Конституцией РФ защита прав на земельные участки, в первую очередь права собственности, базируется на положениях о том, что право собственности охраняется законом и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд допускается только при условии предварительного и равноценного возмещения. Использованным в приведенной статье понятием имущества в его конституционно-правовом смысле охватываются, в частности, вещные права и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам. Такой подход содержится в постановлении Конституционного Суда РФ от 24.06.1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»¹¹ и корреспондирует

⁶ См.: экспертное заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25.11.2013 № 123-2/2013) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2. С. 41—60.

⁸ О порядке подготовки и утверждения документов территориального планирования и проектов планировки территории см. подробнее главы 3, 5 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

⁹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁰ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

толкованию этого понятия Европейским Судом по правам человека, которое лежит в основе применения им статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹².

Учитывая данные положения, законодатель расширил субъектный состав лиц, обладающих правом на получение возмещения за изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, включив в него не только собственников, но и землевладельцев, землепользователей и арендаторов участков (п. 9 ст. 56.5 ЗК РФ). Для обозначения перечисленных лиц законодатель ввел в ЗК РФ такой термин, как «правообладатели земельных участков» (п. 3 ст. 5, п. 8 ст. 56.5).

Раньше Земельный кодекс РФ не предусматривал возможности получения возмещения за изъятие для публичных нужд земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, их землевладельцами, землепользователями и арендаторами¹³. В связи с чем перечисленным правообладателям земельных участков возмещались лишь стоимость принадлежавших им на праве собственности зданий, сооружений, расположенных на изымаемых земельных участках, а также причиненные изъятием убытки. Безусловно, такое положение не соответствовало ни положениям ст. 35 Конституции РФ, ни интересам правообладателей участков. Особенно в случаях, когда правообладатели не успевали воспользоваться предоставленным им законом правом на переоформление принадлежащих им прав на земельные участки на право собственности до изъятия у них участков для государственных или муниципальных нужд.

Законодатель внес соответствующие изменения и в правила определения размера возмещения при изъятии земельных участков для

государственных или муниципальных нужд. Так, согласно п. 2 ст. 56.8 ЗК РФ в размер такого возмещения включается рыночная стоимость земельного участка, право частной собственности на который подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки, подлежащих прекращению, убытки, причиненные изъятием земельных участков. Если на изымаемых земельных участках расположены объекты недвижимости, то в размер возмещения включается также рыночная стоимость этих объектов недвижимости, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на эти объекты недвижимости, подлежащих прекращению. Используемое законодателем в приведенной статье выражение «рыночная стоимость прав на объекты недвижимости» заимствовано из ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹⁴. В соответствии со ст. 3 данного Закона под рыночной стоимостью объекта оценки понимается 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 информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства. При этом объектами оценки могут выступать не только материальные объекты (вещи), но и право собственности и иные вещные права на имущество, права требования и обязательства (долги).

С 11 апреля 2015 года на изъятие земельных участков для государственных нужд более не распространяется действие постановления Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям,

¹² СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

¹³ Исключение составляли арендаторы находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков. Судебная практика придерживалась позиции, в соответствии с которой правила о выкупе земельных участков для публичных нужд подлежали применению и к ситуациям, когда изымаемый участок находился в аренде. В связи с чем арендаторам земельных участков возмещалась рыночная стоимость права аренды участка. При этом под рыночной стоимостью права аренды понималась сумма арендных платежей, уплаченных по договору аренды участка (см. подробнее: постановление Президиума ВАС РФ от 26.07.2011 № 2379/11 по делу № А40-96790/09-7-743 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение ВАС РФ от 23.01.2012 № ВАС-17606/11 по делу № А51-15713/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

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»¹⁴. В связи с чем определение размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в соответствии с ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» и ЗК РФ. При этом в силу п. 1 ст. 56.8 ЗК РФ нормы ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» применяются с соблюдением особенностей, установленных ЗК РФ.

Земельный кодекс РФ закрепляет следующие особенности определения размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Во-первых, это правила определения размера рыночной стоимости иных, помимо права собственности, прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. К примеру, в случае прекращения права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, предоставленным гражданину, рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость земельного участка (п. 3 ст. 56.8). Во-вторых, правила определения размера возмещения за изымаемый для государственных или муниципальных нужд земельный участок, который подлежит образованию (п. 4 ст. 56.8 ЗК РФ). В-третьих, Земельный кодекс РФ устанавливает перечень объектов недвижимости, не подлежащих учету при определении размера возмещения при изъятии таких объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд (п. 8 ст. 56.8 ЗК РФ).

Особенности определения размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд предусматривает также статья 26 Закона № 499-ФЗ. Данная статья содержит нормы, конкретизиру-

ющие положения ст. 56.8 ЗК РФ. В частности, в п. 7 ст. 26 указанного Закона указывается, при каких условиях гражданин, обладающий земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения или праве постоянного (бессрочного) пользования, вправе получить возмещение за изъятие такого участка в размере его рыночной стоимости.

В ЗК РФ впервые предусмотрен порядок выявления правообладателей земельных участков, а также расположенных на них объектов недвижимости, которые подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд. Законодатель установил обязанность органа власти, принимающего решение об изъятии участка, по выявлению таких лиц в случае, если в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним отсутствуют сведения о них. В обязанность соответствующего органа власти входит: запрашивание сведений об имеющихся правах на изымаемые для государственных или муниципальных нужд объекты недвижимости в архивах, в различных органах власти, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых объектов недвижимости; обеспечение опубликования сообщения о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов; обеспечение размещения сообщения об изъятии объектов недвижимости в сети "Интернет"; обеспечение размещения сообщения о планируемом изъятии земельных участков на информационном щите в границах населенного пункта или в границах соответствующего муниципального образования (п. 1 ст. 56.5 ЗК РФ).

В случае если лица, чьи земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд, не выявлены, уполномоченные органы власти обращаются в суд с заявлением о признании права собственности соответствующего публичного образования на изымаемые объекты недвижи-

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

¹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 31.03.2015 № 299 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 294» // СЗ РФ. № 14. Ст. 2140.

мости, вне зависимости от того, были ли такие объекты поставлены на учет в качестве бесхозяйной недвижимой вещи (п. 10 ст. 56.5 ЗК РФ).

По результатам выявления правообладателей изымаемых объектов недвижимости уполномоченный орган власти принимает решение об изъятии таких объектов. В ЗК РФ указывается, какие сведения должны содержаться в данном решении, кроме этого, достаточно подробно регламентируется порядок извещения правообладателей изымаемых объектов недвижимости о принятом решении (п. 4, 10—11 ст. 56.6 ЗК РФ).

В ЗК РФ также впервые определено содержание соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а также порядок его заключения. Данное соглашение должно содержать сведения о его сторонах, кадастровый номер изымаемого объекта недвижимости, право на него, цель изъятия, реквизиты решения об изъятии, срок передачи изымаемого объекта недвижимости, размер и порядок выплаты возмещения (п. 1

ст. 56.9 ЗК РФ). Соглашение об изъятии недвижимости заключается уполномоченным органом власти с каждым правообладателем изымаемой недвижимости, а в случае принятия решения об изъятии по ходатайству — и с заинтересованной организацией.

Подводя некоторый итог анализу изменений, внесенных в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, можно сделать вывод о том, что данные изменения в значительной степени обусловлены объективной необходимостью. Особое внимание уделено защите прав и законных интересов собственников и иных правообладателей изымаемого для государственных или муниципальных нужд недвижимого имущества. В то же время нельзя не отметить, что большая часть нововведений, несмотря на их объективно обусловленный характер, требует со стороны правоприменителя глубокого осмысления, и понадобится не один год для выработки единой практики применения соответствующих земельно-правовых норм.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтанова Е. С. Правовое регулирование принудительного отчуждения недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 6. — С. 6—15.
2. Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. — 2014. — № 2. — С. 41—60.

Материал поступил в редакцию 29 июня 2015 г.

NEW LAWS IN LEGAL REGULATION OF LAND PLOTS SEIZURE FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

IMEKOVA Mariya Pavlovna — postgraduate student of the Department of Civil Law of the Law Institute of Tomsk State University, Senior Lecturer of the Department of Geoinformatics and Cadastre of the Tomsk State University of Architecture and Building.
[imekova_maria@mail.ru]
634050, Russia, Tomsk, Prospect Lenina, 36

Review. *The Article analyzes changes made in legal regulation of the seizure of land plots for state and municipal needs under the Federal Law of 31.12.2014 № 499-FZ "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Particular attention is paid to the innovations concerning the power of the competent public authority to decide to seize a land plot for state and municipal needs at the request of the public authority, and the extension of the number of individuals entitled to compensation in the event of the seizure of their property.*

Keywords: *legal regulation, land plot, seizure, state and municipal needs, compensation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Boltanova E. S.* Pravovoe regulirovanie prinuditel'nogo otchuzhdeniya nedvizhimogo imushchestva dlya gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. — 2015. — № 6. — S. 6—15.
2. *Povetkina E. L.* Iz'yatie imushchestva dlya publicnyh nuzhd: civilisticheskie ustoi i sovremennye tendencii // Zakon. — 2014. — № 2. — S. 41—60.