

УДК/UDC 349.412.22

Некоторые проблемы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Головченко Яна Алексеевна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: yanasau@yandex.ru

Аннотация

В работе рассматривается ряд актуальных вопросов, касающихся правового института изъятия земель для муниципальных или государственных нужд. К данным проблемам относятся: отсутствие единого подхода к пониманию определения государственных и муниципальных нужд, отсутствие определения общественных интересов, отсутствие закрытого перечня оснований изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, отсутствие ответственности уполномоченных органов за использование земель в целях, которые отличаются от изначально заявленных, отсутствие в законодательстве положений, которые в результате оспаривания решения об изъятии привели к возврату земель, а также приоритет гражданского и земельного законодательства. Автор предлагает варианты решения обозначенных в статье проблем.

Ключевые слова: изъятие земельных участков, государственные и муниципальные нужды, интересы общества, общественно полезные цели, основания изъятия.

Some problems of legal regulation of the seizure of land plots for state or municipal needs

Golovchenko Yana Alekseyevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: yanasau@yandex.ru

Abstract

The paper discusses a number of topical issues related to the legal institution of land acquisition for municipal or state needs. These problems include: lack of a unified approach to understanding the definition of state and municipal needs, lack of definition of public interests, lack of a closed list of grounds for land acquisition for state or municipal needs, lack of responsibility of authorized bodies for the use of land for purposes that differ from those originally declared, lack of

in the legislation provisions that, as a result of challenging the decision to seize, led to the return of land, as well as the priority of civil and land legislation. The author offers solutions to the problems identified in the article.

Key words: seizure of land plots, state and municipal needs, public interests, socially useful goals, grounds for seizure.

Изъятие земель для муниципальных и государственных нужд, являясь основанием для прекращения права собственности на земельный участок, образует достаточно широкий перечень нормативных правовых актов, регулирующих процесс изъятия. И к сожалению, многие научные деятели вынуждены признать, что данный институт содержит в себе достаточное количество коллизий в законодательстве и проблем как теоретических, так и практических.

Первая проблема, которую хотелось бы осветить в данной статье, — это отсутствие единого подхода к пониманию понятий государственных и муниципальных нужд.

Например, по мнению В. А. Евсегнеева, государственные и муниципальные нужды — это «публичные нужды, удовлетворение которых идет на пользу либо всего населения страны, либо жителей муниципального образования или региона» [1]. Другое мнение на этот счет высказывает О. И. Крассов: он считает, что изъятие земельных участков в пользу государства необходимо называть «общественное использование» [2].

Законодатель также предпринимал несколько попыток в определении данного понятия. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 14 от 2 сентября 2009 г. дано определение государственных и муниципальных нужд. Однако фактически оно копирует смысл ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее по тексту — ЗК РФ) и не вносит ничего нового в понимание данного вопроса.

Следующая попытка дать определение данному термину содержится в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации № 309-КГ 15-5924 по делу № А07-21632/2013 от 27

октября 2015 г. В нем указано, что в случаях, когда реализация общественных интересов и общественно полезных целей невозможна без изъятия земельного участка, применяется данная процедура.

Однако исходя из этих определений остается открытым вопрос о понятии интересов общества. Именно поэтому полагаем, что необходимо закрепить в законодательстве определение понятия государственных и муниципальных нужд с раскрытием сущности интересов общества.

Следующая проблема связана с перечнем оснований для изъятия земель. Он регламентируется ст. 49 ЗК РФ, однако в конце статьи присутствует оговорка о том, что перечень является открытым [3]. Данный перечень может расширяться другими основаниями, содержащимися в федеральных законах. Но законодатель не определяет, какие случаи могут являться иными, и это вполне может создавать почву для злоупотребления уполномоченными органами своими правами.

По мнению Д. И. Ережипалиева и Н. А. Игониной, верным решением данной проблемы будет закрепление исчерпывающего списка оснований изъятия [4]. Однако среди ученых встречается и противоположная точка зрения. Например, Н. В. Макаручук считает, что в данный момент институт изъятия активно развивается, и неизбежно постоянное расширение перечня оснований изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Поэтому, по его мнению, целесообразным будет не сужать и не ограничивать данный перечень [5].

Помимо вышеперечисленных вопросов, правоведы выделяют и другие проблемы, связанные с пробелами в регулировании института изъятия. Например, отсутствует ответственность уполномоченных органов за использование земельных участков для целей, которые отличаются от заявленных изначально. Полагается, что подобные деяния должны пресекаться [6].

Также важно сказать о том, что в законодательстве отсутствуют положения об отмене решений об изъятии, которые привели бы к возврату имущества

прежнему правообладателю.

Например, А. А. Воронцова и Н. М. Заславская замечают, что решение об изъятии вполне может быть оспорено, однако это не приводит к возврату земель его прежнему правообладателю [7].

Следующая проблема связана с определением приоритета действия между ЗК РФ и Гражданским кодексом Российской Федерации (далее по тексту — ГК РФ). Ч. 1 ст. 2 ЗК РФ устанавливает, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, не должны противоречить ЗК РФ. Ч. 2 ст. 3 ГК РФ устанавливает аналогичное правило. Правоведы высказывают различные мнения по этому поводу. Одни считают, что в данной ситуации нужно пользоваться правилом приоритета специального нормативного акта [8]. Другие полагают, что данные нормативные акты могут действовать вместе, дополнять друг друга без противоречий и выделения приоритета [9]. Данная точка зрения, на наш взгляд, наиболее разумная.

Таким образом, приходим к выводу о необходимости развития института изъятия земель для государственных и муниципальных нужд. Законодательные акты следует дополнить положениями об определении государственных и муниципальных нужд и общественных интересов. Перечень оснований для изъятия земельных участков должен обрести закрытый характер. Также следует установить ответственность за изъятие земель в целях, которые идут вразрез с изначально поставленными задачами.

Список литературы

1. Евстегнеев В. А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 69–79.
2. Крассов О. И. Право частной собственности на землю: купля-продажа, аренда, приватизация, судебная защита. М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 144 с.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
4. Игонина Н. А., Ережипалиев Д. И. Актуальные проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере долевого строительства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 66–70.
5. Макачук Н. В. Спорные вопросы правового регулирования изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ практика. 2017. № 8. С. 11–15.

6. Колиева А. Э. О концептуальных подходах к фидуциарным правоотношениям // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 6 (114). С. 130–134.
7. Воронцова А. А., Заславская Н. М. Интерактивные методы в преподавании земельного права: «Левиафан, или Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд» // *Экологическое право*. 2015. № 5. С. 34–38.
8. Рузанова В. Д. Вопросы приоритетного действия нормативных правовых актов (норм) (на примере соотношения гражданского и земельного законодательства) // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 3. С. 64–69.
9. Таутиева М. Э., Колиева А. Э. Порядок и последствия предоставления отступного по договорным обязательствам // *Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова*. 2011. № 4. С. 168–171.

References

1. Evstegneev V. A. Land ownership in the focus of interests // *Journal of Russian law*. 2004. No. 8. Pp. 69–79.
2. Krassov O. I. Private ownership of land: purchase and sale, lease, privatization, judicial protection. M.: Yur.Norma, NITs INFRA-M, 2015. 144 p.
3. The Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 No. 136-FZ (as amended on June 11, 2021) // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. October 29, 2001. No. 44. Art. 4147.
4. Igonina N. A., Erezhipaliev D. I. Actual problems of legislative regulation and law enforcement practice in the field of shared construction // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2016. No. 12. Pp. 66–70.
5. Makarchuk N. V. Controversial issues of legal regulation of the seizure of a land plot for state and municipal needs // *Laws of Russia: experience, practice analysis*. 2017. No. 8. Pp. 11–15.
6. Kolieva A. E. On conceptual approaches to fiduciary legal relations // *Agrarian and Land Law*. 2014. No. 6 (114). Pp. 130–134.
7. Vorontsova A. A., Zaslavskaya N. M. Interactive methods in teaching land law: "Leviathan, or the seizure of land for state or municipal needs" // *Environmental law*. 2015. No. 5. Pp. 34–38.
8. Ruzanova V. D. Issues of priority action of normative legal acts (norms) (on the example of the ratio of civil and land legislation) // *Bulletin of civil process*. 2016. No. 3. Pp. 64–69.
9. Tautieva M. E., Kolieva A. E. The procedure and consequences of granting compensation for contractual obligations // *Bulletin of the North Ossetian State University named after K. L. Khetagurov*. 2011. No. 4. Pp. 168–171.