

УДК 34.01

UDC 34.01

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА
ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОСТИ В СВЯЗИ С
ИЗЪЯТИЕМ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД**

**TERMINATION OF PROPERTY RIGHTS TO
REAL ESTATE IN CONNECTION WITH
WITHDRAWAL FOR PUBLIC NEEDS**

Дудченко Андрей Юрьевич
к.ю.н., старший преподаватель
SPIN-код 8186-5377

Dudchenko Andrey Yurievich
Cand.Leg.Sci, senior lecturer
SPIN-code 8186-5377

Ищенко Дарья Дмитриевна
студент 5 курса
*Кубанский государственный аграрный университет,
Краснодар, Россия*

Ishchenko Darya Dmitrievna
student of the 5th year
*Kuban State Agrarian University,
Krasnodar, Russia*

Недвижимость является особым объектом гражданских прав. В силу сложившихся политических и социально-экономических обстоятельств вопрос о праве собственности на недвижимое имущество и его прекращении представляется весьма актуальным. Существующий в действующем законодательстве подход к правовому регулированию прекращения права собственности на недвижимость в России не соответствует социальной справедливости. Это в значительной степени влияет на правоприменительную практику. Кроме того, актуальность данной проблематики в России предопределяется исторически сложившейся значимостью такого объекта недвижимого имущества как земельные участки. В настоящее время можно наблюдать определенный баланс между частными и публичными интересами в этой сфере правового регулирования. Следует отметить, что на сегодня ни доктриной гражданского права, ни юридической практикой не разрешен целый блок дискуссионных вопросов рассматриваемой проблематики. Так, недостаточно разработанными в настоящее время все еще остаются теоретические конструкции определения понятия принудительного прекращения прав на недвижимое имущество, способы такого прекращения. Особенно в отношении такого объекта как земельный участок. Таким образом, изложенное позволяет утверждать, что обозначенные в настоящей статье проблемы принудительного прекращения права собственности на недвижимость являются актуальными и значимыми для юридической науки и практики

Real estate is a special object of civil rights. Due to the current political and socio-economic circumstances the question of the right of ownership to immovable property and its termination is very important. The existing in the current legislation approach to the legal regulation of termination of the right of property in Russia is not consistent with social justice. This has a significant impact on law enforcement. In addition, the relevance of this problem in Russia is predetermined with historical significance of such immovable property like land plot. Currently there is a certain balance between private and public interests in this sphere of legal regulation. At the present neither the doctrine of civil law, nor the practice of law is not allowed the whole block discussion of issues considered issues. So, such theoretical construction as the definition of involuntary termination of rights to immovable property still not well developed. Especially against such an object as a plot. Thus, the foregoing allows asserting that the issue of forced termination of the right of property outlined in this article is relevant and valuable to the legal science and practice

Ключевые слова: ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ, ИЗЪЯТИЕ, ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК, СУБЪЕКТЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ, НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО

Keywords: PROPERTY RIGHT, LEGAL REGULATION, COMPULSORY TERMINATION OF OWNERSHIP RIGHT, SEIZURE, LAND PLOT, LEGAL ENTITIES OF PROPERTY, REAL ESTATE

В последнее время тема изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд стала предметом постоянного внимания законодателя. Принудительное изъятие для публичных нужд земельного участка и других объектов недвижимости у собственника относится к основаниям прекращения права собственности помимо воли собственника. Изъятие земельных участков для публичных нужд – это действия осуществляемое в исключительных случаях для удовлетворения публичных интересов. Несмотря на достаточно детальное правовое регулирование рассматриваемой процедуры, остается ряд нерешенных дискуссионных проблем.

Одновременно само теоретическое понятие «государственные и муниципальные нужды» все еще остается во многом недоработанным. В целом, изъятие земельных участков для публичных нужд у частных собственников связано с целым комплексом проблем, основная сущность которых сводится к определению случаев, в которых допустимо изъятие недвижимого имущества у собственника.

В современный период совокупность норм гражданского права, определяющая основания, условия и порядок прекращения права собственности на недвижимое имущество и такую его разновидность как земельные участки, образует самостоятельный институт гражданского права. Учитывая, что данные нормы содержатся как в гражданском, так и в земельном законодательстве, можно сделать вывод, что данный институт носит комплексный характер. Поскольку всякие правовые институты, содержащие нормы двух и более отраслей права, российскими учеными понимаются как комплексные (межотраслевые) институты [1, 2].

Учитывая то, что основания прекращения права собственности на земельные участки предусмотрены двумя отраслями права гражданским и земельным, следует согласиться с А.А. Диденко в том, что нормы земельного законодательства не должны противоречить нормам ГК РФ [3].

Однако в действительности многие нормы ЗК РФ и ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», регулирующие основания и порядок прекращения прав на земельные участки, зачастую напрямую противоречат нормам ГК РФ, что в свою очередь затрудняет их реализацию на практике.

Вопрос о соотношении требований природоохранного, природоресурсного и гражданского законодательства актуализируется в связи с совершенствованием ГК РФ. Поэтому необходимо согласиться с специалистами в области земельного права в том, что необходимо квалифицированно и профессионально находить взвешенный баланс между правовыми административными и гражданскими способами регулирования прекращения права собственности на такие объекты [4, 5].

Таким образом, правовое регулирование вопросов, связанных с осуществлением права собственности на земельные участки в России, носит межотраслевой характер. Например, гражданское и земельное право, прежде всего, обращают внимание на пространственно-имущественные аспекты земельных отношений, обусловленные их экономическим характером. Однако существуют и иные аспекты земельных отношений, предопределяющие постановку вопросов о прекращении права собственности на земельные участки, например финансовые или природоохранные.

В последнее время также весьма актуальна тема изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд под различные цели. Данный вопрос стал предметом постоянного внимания законодателя. Была издана целая серия законов, посвященных этому вопросу, появление которых было обусловлено возникновением или неожиданным осознанием какой-то государственной надобности в строительстве определенного рода объектов, а затем экстренным принятием закона, который должен обеспечивать оперативное удовлетворение этой надобности в плане

территориального размещения таких объектов. Нужно признать, что каждый из этих законов принят по поводу конкретного случая – конкретного проекта строительства, какой бы масштаб он ни имел. И это, конечно, не слишком хорошо сочетается с основами правового регулирования права собственности в отношении объектов недвижимости, в том числе и земельных участков.

Существующая правовая регламентация исследуемых отношений на практике пока приводит к значительным злоупотреблениям субъективными гражданскими правами и обходу закона [6]. Обращая внимание на несогласованность, а порой и прямые коллизии между обозначенными законами и кодифицированными нормативными актами, следует подчеркнуть необходимость формирования в сравнительно-правовом плане закрытого перечня оснований для изъятия земельных участков. В настоящее время это не является характерным для действующего правового регулирования исследуемых отношений. Однако считаем необходимым принципиально обозначить на уровне ГК РФ то, чем должен быть объединен весь этот перечень случаев: общепользую цель изъятия земельного участка.

Тут следует подчеркнуть, что интересы частных лиц, как правило, вступают в неразрешимые противоречия друг с другом. Потому важнейшей задачей института изъятия является создание процедур, в рамках которых может и должен рождаться социальный компромисс, должны осуществляться взвешивание интересов множества частных лиц, объективно противоборствующих между собой, и поиск баланса этих интересов, а также решение проблемы общественного выбора. Этот вопрос, безусловно, остается за пределами внимания цивилистического сообщества, поскольку он составляет сферу государственного, административного управления.

По мнению В.П. Камышанского, для определения вектора направления совершенствования правового регулирования отношений собственности, следует четко определить существующие угрозы свободе собственника. Кто и каким образом может угрожать свободе усмотрения собственника при осуществлении им правомочий владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему земельным участком [7, 8].

Следует подчеркнуть, что речь может идти только о тех случаях, когда вмешательство в сферу юридического господства собственника не вызвано экономически оправданными и обоснованными целями, достижение которых невозможно иными средствами.

Среди них можно выделить:

– изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

– неоправданный рост арендной платы земельных участков под расположенными на них объектами недвижимости собственника;

– ограничение права собственника приватизированных объектов недвижимости на приватизацию отведенных под эти объекты земельных участков;

– размывание права собственности, закрепленного в нормах федерального законодательства посредством судебного правотворчества через расширенное толкования норм ГК РФ высшими судебными инстанциями;

– вопреки положению п. 3 ст. 55 Конституции РФ установление ограничений права собственности посредством издания подзаконных нормативных актов;

– ослабление защиты права собственности в пользу добросовестных приобретателей и фактических владельцев имущества.

Представляется вполне логичным во второй раздел ГК РФ «Вещные права» включить главу «Ограничения права собственности», которые

также будут содержать положения в отношении ограничения права собственности и на земельные участки. В ее содержании должны получить отражение следующие положения:

- получившее признание в научной доктрине понятие ограничения права собственности;

- исчерпывающий перечень оснований ограничения права собственности;

- понятие «государственная или муниципальная нужда» как основание прекращения права собственности помимо воли собственника;

- основания вмешательства государства в сферу господства собственников с целью стабилизации экономики при угрозе возникновения кризисных явлений, в том числе и других стран мирового экономического сообщества;

- реальный механизм защиты прав собственника от произвольного вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления под лозунгом обеспечения приоритета публичных интересов;

- уточнение критериев степени соразмерности ограничения права собственности тем субъективным правам, в интересах которых устанавливаются ограничения.

Правовое регулирование вопросов, связанных с осуществлением права собственности на земельные участки в России, носит межотраслевой характер. Следует отметить высокую степень несогласованности и коллизионности между обозначенными специальными законами и кодифицированными нормативными актами – ЗК РФ и ГК РФ, регулирующими основания и порядок прекращения права собственности на недвижимое имущество в связи с изъятием для публичных нужд. Следует подчеркнуть, что необходимо сформировать в ГК РФ закрытый

перечень оснований для изъятия недвижимого имущества для публичных нужд.

С учетом изложенного представляется, что при правовом регулировании оснований прекращения права собственности на недвижимые объекты необходимо исходить из традиционного правила о соотношении общих и специальных норм. Одновременно современное понимание института изъятия земельных участков для публичных нужд также можно рассматривать как специфическое средство обеспечения прав и свобод человека, средство выполнения социальной функции государства.

Так же следует учитывать принципиальные положения о том, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками должны строго регулироваться гражданским законодательством. Специальные нормы, предусмотренные земельным законодательством, а также иными федеральными законами не должны противоречить общим нормам гражданского законодательства.

Новейшая редакция ст. 279 ГК РФ устанавливает, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях и в порядке, которые предусмотрены земельным законодательством. Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, определяемыми в соответствии с земельным законодательством.

В соответствии с п. 1 ст. 49 ЗК РФ изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях по основаниям, связанным с:

- 1) выполнением международных договоров Российской Федерации;
- 2) строительством, реконструкцией следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов

регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов;

3) иными основаниями, предусмотренными федеральными законами.

Таким образом, несмотря на то, что ст. 49 ЗК РФ указывает на исключительность оснований принудительного изъятия земельных участков для публичных нужд, в ЗК РФ перечень таких оснований не сформулирован как исчерпывающий. Наличие такой бланкетной нормы сделало возможным принятие целого ряда законов, закрепляющих не только дополнительные, не предусмотренные ЗК РФ основания для изъятия, но и его особые упрощенные и ускоренные процедуры.

Можно выделить следующие специальные случаи изъятия земельных участков для государственных (муниципальных) нужд:

1) для размещения на территориях, включенных в границы г. Москвы, объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих реализацию государственных задач в области развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, иных государственных задач;

2) для размещения объектов инфраструктуры, необходимых для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. и Кубка конфедераций FIFA 2017 г.;

3) для размещения объектов, необходимых для проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г.;

4) в целях размещения олимпийских объектов;

5) для ведения работ, связанных с пользованием недрами;

б) в случае объявления природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы.

В настоящее время наиболее показательны с практической точки зрения специальные процедуры изъятия, урегулированные Законами № 43-ФЗ, 93-ФЗ и 310-ФЗ [9, 10, 11]. Ограничение действия названных Законов (по целям, территории, срокам), с одной стороны, гарантирует защиту собственникам и иным землепользователям. С другой стороны, интересно изучить нормы указанных законов: выработанные подходы в правовом регулировании и правовой квалификации, в том числе по итогам изъятия земельных участков в Приморском крае и Краснодарском крае, очевидно, будут использованы при регламентации аналогичных отношений в будущем. При этом, как отмечается в литературе, со временем особый порядок изъятия земель для государственных нужд может стать единственно возможным [12, 13].

При рассмотрении оснований принудительного прекращения права собственности на объекты недвижимости следует отметить целый ряд законодательных новелл гражданского и земельного законодательства.

Так в соответствии с основным законом государства, в ГК РФ и ЗК РФ установлено правило, что принудительное отчуждение имущества допускается только на основе предварительного и равноценного возмещения, но не выкупа (как говорилось ранее в кодексах).

К позитивным моментам также следует отнести строго регламентированную и ограниченную сроками систему оснований и порядок изъятия земельных участков, которая создает барьеры для злоупотребления правом со стороны как государственных органов, так и правообладателей земельных участков. Так по нынешнему порядку процедура изъятия участков могла затягиваться до нескольких лет. В новом порядке этот момент, в какой-то мере, урегулирован.

Изменениями также урегулированы не только вопросы изъятия участков у собственников и обладателей других вещных прав на землю, но также и досрочное прекращение договоров аренды и безвозмездного

пользования, а кроме того упорядочены вопросы изъятия недвижимого имущества, расположенного на изымаемых земельных участках.

С другой стороны, законодатель практически полностью переместил вопросы изъятия земли для публичных нужд в сферу земельного (публичного в основе своей) права. Более того само содержание новых норм свидетельствуют о том, что те отношения между собственником и публичной властью по вопросу изъятия участка, которые ранее строились хотя бы отчасти как отношения равных между собой субъектов, теперь таковыми не являются.

Например, если ранее выкупная цена за участок была предметом соглашения сторон – теперь правообладатель может высказать свои пожелания, но и не более. Если ранее собственнику для завершения дел на участке предоставлялся минимальный срок в 1 год с момента его уведомления до момента, когда участок может быть выкуплен (с предъявлением соответствующего иска в суд), то теперь этот срок существенно сократился.

В целом, названные изменения восполняют пробелы и устанавливают более простой и четкий порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, одновременно повышая уровень и качество гарантий лицам, чьи права подлежат прекращению в связи с изъятием земельного участка. С другой стороны законодатель усиливает защиту частных интересов, предусматривая справедливый механизм возмещения убытков за изъятие земельного участка и прекращение права собственности на объект недвижимости, расположенный на нем.

Литература:

1. Диденко А.А. Основы методологии научного исследования внутриотраслевых связей в современной науке гражданского права / В сборнике: Актуальные вопросы развития современного общества сборник статей 4-ой Международной научно-практической конференции: в 4-х томах. Курск, 2014. С. 49-52.
2. Лескова Ю.Г. Реформирование системы некоммерческих организаций в гражданском законодательстве РФ: новые правила и новые проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 1899-1905.
3. Диденко А.А. Понятие гражданского законодательства с позиции системного метода исследования//Власть закона. 2014. № 1. С. 72.
4. Гринь Е.А. Принудительное изъятие земельного участка вследствие его ненадлежащего использования // Власть закона. 2013. № 1. С. 66-75.
5. Грядя Э.А. Особенности приобретения права собственности на земельные участки публично-правовых образований // Власть закона. 2014. № 2. С. 58-67.
6. Камышанский В.П., Ветер Н.Ю. Обход закона и злоупотребление правом: общее и особенное (вопросы соотношения) // Власть закона. 2013. № 4. С. 19.
7. Камышанский В.П. Об ограничениях права собственности и модернизации вещных прав в ГК РФ // Гражданское право. 2013. № 5. С. 2.
8. Камышанский В.П. Некоторые тенденции модернизации вещных прав в Гражданском кодексе Российской Федерации // Власть закона. 2012. № 2. С. 35.
9. О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 07.06.2013 № 108-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866.
10. 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: Федеральный закон РФ от 08.05.2009 № 93-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283/
11. 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: Федеральный закон РФ от 01.12.2007 № 310-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.
12. Камышанский В.П., Аракельян Р.Г. Некоторые проблемы резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд // Закон. 2007. № 1.
13. Золотова О.А. Особый порядок изъятия земель для государственных нужд // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 113-118.

References

1. Didenko A.A. Osnovy metodologii nauchnogo issledovaniya vnutriotraslevykh svyazey v sovremennoj nauke grazhdanskogo prava / V sbornike: Aktual'nye voprosy razvitiya sovremennogo obshhestva sbornik statej 4-oj Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii: v 4-h tomah. Kursk, 2014. S. 49-52.
2. Leskova Ju.G. Reformirovanie sistemy nekommercheskih organizacij v grazhdanskom zakonodatel'stve RF: novye pravila i novye problemy // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 9. S. 1899-1905.

3. Didenko A.A. Ponjatie grazhdanskogo zakonodatel'stva s pozicii sistemnogo metoda issledovanija//Vlast' zakona. 2014. № 1. S. 72.
4. Grin' E.A. Prinuditel'noe iz#jatie zemel'nogo uchastka vsledstvie ego nenadlezhashhego ispol'zovanija // Vlast' zakona. 2013. № 1. S. 66-75.
5. Grjada Je.A. Osobennosti priobretenija prava sobstvennosti na zemel'nye uchastki publichno-pravovyh obrazovanij // Vlast' zakona. 2014. № 2. S. 58-67.
6. Kamyshanskij V.P., Veter N.Ju. Obhod zakona i zloupotreblenie pravom: obshee i osobennoe (voprosy sootnoshenija) // Vlast' zakona. 2013. № 4. S. 19.
7. Kamyshanskij V.P. Ob ogranichenijah prava sobstvennosti i modernizacii veshnyh prav v GK RF // Grazhdanskoe pravo. 2013. № 5. S. 2.
8. Kamyshanskij V.P. Nekotorye tendencii modernizacii veshnyh prav v Grazhdanskom kodekse Rossijskoj Federacii // Vlast' zakona. 2012. № 2. S. 35.
9. O podgotovke i provedenii v Rossijskoj Federacii chempionata mira po futbolu FIFA 2018 goda, Kubka konfederacij FIFA 2017 goda i vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon RF ot 07.06.2013 № 108-FZ // SZ RF. 2013. № 23. St. 2866.
10. Ob organizacii provedenija vstrechi glav gosudarstv i pravitel'stv stran uchastnikov foruma «Aziatsko-tihookeanskoe jekonomicheskoe sotrudnichestvo» v 2012 godu, o razvitii goroda Vladivostoka kak centra mezhdunarodnogo sotrudnichestva v Aziatsko-Tihookeanskom regione i o vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon RF ot 08.05.2009 № 93-FZ // SZ RF. 2009. № 19. St. 2283/
11. Ob organizacii i o provedenii XXII Olimpijskih zimnih igr i XI Paralimpijskih zimnih igr 2014 goda v gorode Sochi, razvitii goroda Sochi kak gornoklimaticeskogo kurorta i vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon RF ot 01.12.2007 № 310-FZ // SZ RF. 2007. № 49. St. 6071.
12. Kamyshanskij V.P., Arakel'jan R.G. Nekotorye problemy rezervirovanija i iz#jatija zemel'nyh uchastkov dlja municipal'nyh nuzhd // Zakon. 2007. № 1.
13. Zolotova O.A. Osobyj porjadok iz#jatija zemel' dlja gosudarstvennyh nuzhd // Zhurnal rossijskogo prava. 2012. № 12. S. 113-118.