
**АГРАРНОЕ
И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО**

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ЧАСТНОПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2013 г. Федор Полисанович Румянцев¹

Краткая аннотация: анализируются административный и гражданско-правовой порядок предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения и регулирование их изъятия для государственных и муниципальных нужд. Раскрывается содержание административного и смешанного оборота земельных участков указанной категории земель. Обосновывается предложение о придании надлежащего воздействия принудительному изъятию земельных участков как юридической санкции за ненадлежащее использование природного ресурса и средств производства. Рассматривается судебная практика по спорам, вытекающим из привлечения к административной ответственности за неиспользование земельного участка в течение трех и более лет подряд для сельскохозяйственного производства.

Annotation: this paper gives the analysis of administrative and civil law procedures for allotment of agricultural lands and regulations relating to their withdrawal for public and municipal needs. It describes the administrative and mixed turnover of this category of lands. The author gives the reasons for the proposal to validate the adequate legal treatment to the forced seizure of lands viewed as a legal sanction for the improper use of natural resources and means of production. Consideration is given to judicial practice on disputes arising from the imposition of administrative sanctions in case of failure to use the land for agricultural production for three or more consecutive years.

Ключевые слова: административный порядок предоставления земельных участков, соглашение об изъятии земельных участков для государственных нужд посредством выкупа, критерии значительного ухудшения, санкция, судебная практика, оборот земельных участков.

Key words: administrative and civil law procedures for land allotment, agreement on withdrawal of land for public use through buyout, significant deterioration criteria, sanction, judicial practice, land turnover.

В современных условиях перехода к рыночным отношениям значение предоставления² земельных участков в административном порядке (по решению органов государственной власти или органов местного самоуправления) снижается. Закрепление в п. 1 ст. 25 Земельного кодекса РФ 2001 г. (ЗК РФ) положения о том, что права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством и федеральными законами, позволило некоторым авторам прийти к выводу, что “постепенно уходит в прошлое общий административный порядок предоставления земельных участков в поль-

зование, который существовал в кодификациях земельного законодательства советского периода”³. Однако нельзя забывать, что ст. 8 Гражданского кодекса РФ называет акты государственных органов и органов местного самоуправления в числе оснований возникновения гражданских прав и обязанностей. Так что вряд ли правильно утверждать, что отношения административного предоставления земельных участков вовсе стали достоянием истории.

Данное основание возникновения прав на земельные участки по-прежнему сохраняется. В тех случаях, когда земельные участки в соответствии с законом предоставляются бесплатно по установленным нормам, имеет место именно нерыночная (административная) форма оборота земель. Исходя из принципа платности землепользования,

¹ Профессор кафедры гражданского права и процесса НИУ “Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского”, доктор юридических наук.

² Термин “предоставление земельных участков” может использоваться как в широком смысле (предоставление на любых основаниях, в том числе по договору купли-продажи, аренды и т.п.), так и в узком смысле (предоставление только на основе властно-распорядительного акта органа государственной власти или органа местного самоуправления).

³ Чубаров В.В. Кодификация российского земельного законодательства (Взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / Под ред. Д.А. Медведева. М., 2008. С. 293.

сфера применения бесплатного предоставления земельных участков в собственность значительно сужена, но полностью не исключена.

Как правило, на безвозмездной основе земельные участки предоставляются гражданам для непредпринимательских целей (ведение личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, огородничества, сенокосения и выпаса скота). В ограниченных пределах в соответствии с законами субъектов РФ возможно предоставление земельных участков бесплатно и лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, а именно: гражданам, ведущим фермерское хозяйство. Такой законодательный подход может рассматриваться как мера государственной поддержки начинающих фермеров.

Применительно к юридическим лицам, напротив, действует принцип платности землепользования (в том числе и платности предоставления земель). Исключение составляют нормы п. 4 ст. 10 Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 24 июля 2002 г. (далее – Закон об обороте), согласно которым участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, могут предоставляться им в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ. В литературе отмечается, что такие законы приняты, в частности, в Волгоградской области и в Республики Мордовия⁴.

В административном порядке земельные участки предоставляются и на иных вещных правах, например земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование научно-исследовательским и образовательным организациям, казенным предприятиям. Оборота этих участков может быть только административным (изъятие у одних пользователей и предоставление другим).

В качестве разновидности административного (нерыночного) оборота может рассматриваться переоформление гражданами земельных участков, предоставленных им на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения в соответствии с п. 9.1 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, поскольку такое переоформление осуществляется на безвозмездной основе. Если же ранее предоставленные на ограниченных вещных правах земель-

ные участки выкупаются юридическими лицами (сельскохозяйственными организациями) или гражданами, ведущими фермерское хозяйство, по льготным ценам, то такой оборот носит “смешанный” характер (именно льготная цена не позволяет отнести данный оборот к чисто рыночному).

Смешанный оборот (на основе сочетания административного решения и гражданско-правового договора) может иметь место и в иных случаях предоставления сельскохозяйственных земель. Например, если земельный участок предоставляется на торгах, то вначале принимается административное решение о проведении торгов в той или иной форме, на тех или иных условиях, а затем уже по итогам торгов заключается гражданско-правовой договор с победителем торгов. И конечно, наиболее ярко смешанный оборот (в основе которого все же лежит административное решение) проявляется при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных (далее также – публичных) нужд.

Однако как вопросы предоставления земельных участков по решению органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и вопросы изъятия земельных участков урегулированы в Законе об обороте недостаточно четко.

Основное внимание здесь уделяется вопросам изъятия как “санкции” за нарушение земельного законодательства. Статья 6 этого Закона в основном регулирует порядок изъятия земельных участков, которые либо вообще не используются их собственниками для ведения сельскохозяйственного производства в течение трех и более лет подряд (не считая срока освоения), либо используются с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли.

Причем изъятие участка возможно лишь в том случае, если эти нарушения повлекли за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки утверждены постановлением Правительства РФ “Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” от 22 июля 2011 г. № 612. В частности, к ним отнесены:

снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15% или более;

снижение кислотности в кислых почвах (рНКСИ) на 10% или более;

⁴ См.: Казанцев Д. Церковь или парк? // ЭЖ-Юрист. 2010. № 41.

повышение щелочности в щелочных почвах (рНН₂O) на 10% или более;

снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25% или более;

снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25% или более.

При этом снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения будет признано существенным, если имеет место изменение числовых значений не менее трех названных критериев.

Утверждение названных критериев представляется очень важным, так как позволяет объективно оценить рациональность использования сельскохозяйственных земель фермерами или сельскохозяйственными организациями и в случае необходимости принять меры для изъятия земельных участков, используемых с нарушениями законодательства, и передачи более эффективно пользователю.

Спорным в случаях принудительного изъятия земельного участка по основаниям его ненадлежащего использования является вопрос о возмездности такого изъятия. В юридической литературе по данному поводу высказываются различные суждения. О.И. Крассов склоняется к безвозмездности изъятия земельного участка в подобных случаях⁵. К такому же выводу, по-видимому, приходит и С.А. Чаркин, говоря, что изъятие земельного участка в связи с его ненадлежащим использованием осуществляется “без равноценного возмещения”⁶.

По мнению других авторов, такая трактовка не соответствует гражданскому законодательству, и здесь должны применяться по аналогии нормы ст. 293 ГК РФ о прекращении права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение либо нормы ст. 240 ГК РФ о выкупе бесхозяйственно содержимых ценностей. Как и в указанных случаях, средства, вырученные от продажи земельных участков с публичных торгов, должны возвращаться собственнику участка⁷. Новая редакция ст. 6 Закона об обороте (от 29 декабря 2010 г.) также исходит из этого, предписывая

в п. 11 выплатить бывшему собственнику стоимость изымаемого участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

Вместе с тем позицию О.И. Крассова следует поддержать в том плане, что последствия причиненного вреда земельному участку должны быть устранены за счет виновного лица. В связи с этим предлагаем п. 11 ст. 6 Закона об обороте изложить в следующей формулировке: “Средства, вырученные от продажи земельного участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачивается бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на *восстановление надлежащего состояния принудительно изъятого земельного участка*, а также на подготовку и проведение торгов”.

Необходимо обратить внимание на то, что прежняя редакция Закона об обороте предусматривала, что с заявлением о принудительном изъятии земельного участка могут обратиться органы государственной власти субъектов РФ либо органы местного самоуправления в случаях, установленных законами субъектов Федерации. Новая редакция ст. 6 Закона об обороте оставляет право на обращение с такими требованиями только за исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации.

Законодатель устанавливает шестимесячный срок для проведения публичных торгов по продаже принудительно изъятого земельного участка после вступления в силу судебного решения, указывая на проведение при необходимости кадастровых работ по индивидуализации объекта отчуждения. В случае если публичные торги признаются несостоявшимися, такие земельные участки согласно п. 10 ст. 6 Закона об обороте могут быть приобретены в государственную или муниципальную собственность по начальной цене этих торгов в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися. Следует отметить, что не обязывающая формулировка Закона (“могут приобрести”) порождает правовую неопределенность в определении правовой судьбы изымаемых земельных участков в случае, если ни субъект РФ, ни муниципальное образование не проявят интереса к их выкупу. Поэтому следовало бы более четко определить, на каком субъекте публичной власти лежит обязанность приобретения изъятых земельных участков в рассматриваемом случае.

Лицами, виновными в нарушении требований земельного законодательства о надлежащем использовании земельных участков, могут выступать не только их собственники, но и землевладельцы,

⁵ См.: Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2009.

⁶ Чаркин С.А. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд: проблемы, возникающие на практике // Росс. судья. 2008. № 10. С. 23.

⁷ См.: Живихина И.Б. Гражданско-правовые средства защиты прав интересов собственника при прекращении права собственности // Бюллетень нотариальной практики. 2010. № 4; Шакирова З.М. Принудительное прекращение права собственности на земельные участки // Законность. 2010. № 9. С. 26.

землепользователи, арендаторы земельных участков. Судебная практика знает примеры принудительного прекращения ограниченных прав на земельные участки в связи с их неиспользованием или ненадлежащим использованием. Так, решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области был удовлетворен иск администрации муниципального образования к главе фермерского хозяйства В.А. Басаргину о прекращении права пожизненного наследуемого владения ответчика на земельный участок площадью 2,17 га, предоставленный ответчику для строительства дороги к фермерскому хозяйству (земли сельскохозяйственного назначения). В связи с тем что данный земельный участок не освоен, мероприятия, способствующие приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, не проводились, бывшие естественные сельскохозяйственные угодья заросли древесно-кустарниковой растительностью и мелколесьем, фермер был привлечен к административной ответственности по ст. 8.8 КоАП РФ, и ему было выдано предписание об устранении допущенных нарушений в установленный срок. Невыполнение данного предписания послужило основанием для удовлетворения иска. Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа посчитал, что оснований для отмены судебных актов нет, так как принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения В.А. Басаргина спорным земельным участком осуществлено в соответствии с действующим законодательством⁸.

Следует отметить, что в некоторых случаях суды, даже установив факт неиспользования земельного участка в течение трех и более лет подряд для сельскохозяйственного производства, отказывают органам государственного земельного контроля (надзора) в привлечении виновного лица к административной ответственности в силу «малозначительности правонарушения», разъясняя, что малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям⁹. По нашему мнению, подобные судебные решения вряд ли будут способствовать рациональному использованию сельскохозяйственных земель и вовлечению их в оборот. Ведь и изъять земельный участок при таком подходе судов невозможно, так как изъятие

земельного участка как крайняя мера воздействия на правообладателя допускается только после привлечения виновного лица к административной ответственности за неустранение выявленных органами госземконтроля (надзора) нарушений. Это может привести к росту числа нарушений и в конечном счете к деградации сельскохозяйственных земель. Представляется, что высшие судебные инстанции должны дать надлежащую оценку такой судебной практике.

Как известно, изъятие возможно не только при неправомерном поведении правообладателей земельных участков, но и при отсутствии с их стороны земельных правонарушений: в случае изъятия земельных участков для публичных нужд. С этой точки зрения можно сказать, что содержание ст. 6 Закона об обороте не в полной мере соответствует ее названию. Статья называется «Принудительное изъятие и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения» и должна охватывать *все случаи* принудительного изъятия и прекращения прав. Однако в ней практически *не урегулирована процедура изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения для публичных нужд*.

Лишь в п. 2.1 ст. 6 этого Закона содержится отсылка к Федеральному закону «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участниц форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г.¹⁰, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 мая 2009 г.¹¹. В данном пункте предусматривается, что *особенности* изъятия земельных участков для публичных нужд в связи с проведением данного форума АТЭС, равно как и принудительного прекращения иных прав на земельные участки, определяются названным Законом, т.е. речь идет о частном случае, предусматривающем упрощенный порядок изъятия земельных участков¹². Общий же порядок изъятия земель сельскохозяйственного назначения для публичных нужд Закон не регламентирует, хотя здесь существует много нерешенных вопросов.

¹⁰ Далее – форум АТЭС.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2283.

¹² Этот упрощенный порядок, который главным образом касается сроков уведомления собственников земельных участков и иных правообладателей о предстоящем изъятии (семь дней со дня принятия решения) и самого изъятия (три месяца со дня получения такого уведомления), существенно нарушает права граждан и юридических лиц, у которых эти участки изымаются.

⁸ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 октября 2010 г. по делу № А56-68296/2009.

⁹ См.: Постановление Волго-Вятского округа от 19 ноября 2009 г. по делу № А82-12598/2009 // *Валуйский А.В.* Подборка судебных решений за 2009 г.

Однако, прежде чем перейти непосредственно к особенностям изъятия земель сельскохозяйственного назначения, необходимо сделать ряд общих замечаний, касающихся данной процедуры в целом. Проблемы изъятия земельных участков для публичных нужд широко обсуждаются в юридической литературе: защищены диссертации, либо специально посвященные этой теме, либо подробно рассматривающие указанный вопрос в рамках более широкой темы исследования, написан ряд статей и даже монографий¹³. В этих работах обсуждаются следующие вопросы:

что следует понимать под государственными и муниципальными нуждами;

адекватно ли термин “государственные или муниципальные нужды” отражает суть рассматриваемого явления или нужно “искать” иной, более точный термин (например, “общественное использование”¹⁴ или “общественные нужды”¹⁵);

как преодолеть имеющиеся противоречия между гражданским и земельным законодательством в данной сфере;

что следует понимать под равноценным возмещением субъекту, у которого изымается земельный участок, и ряд других.

¹³ См., например: *Кабытов Н.П.* Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004; *Таскин Н.И.* Принудительное прекращение права собственности на земельный участок. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003; *Ромадин М.С.* Основания и порядок прекращения права на землю в российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Клейменова Е.С.* Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Орел, 2008; *Орешкина О.В.* Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Блинов Р.Н.* Прекращение права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием части земельного участка // *Юрид. мир.* 2010. № 11. С. 34–37; *Сидорова Е.Л.* Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // *Журнал рос. права.* 2010. № 4. С. 140–147; *Чаркин С.А.* Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд: проблемы, возникающие на практике // *Рос. судья.* 2008. № 10. С. 23–25; *Дихтяр А.И.* Судебная практика по делам, связанным с изъятием (выкупом) земельных участков для государственных или муниципальных нужд // *Право и экономика.* 2008. № 9. С. 105–111; *Рухтин С.А.* Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании / Под ред. В.П. Камышанского. М., 2007 и др.

¹⁴ *Крассов О.И.* Право частной собственности. М., 2000. С. 349.

¹⁵ *Сыродоев Н.А.* Возникновение прав на землю // *Гос. и право.* 2004. № 10. С. 69.

Мы исходим из того, что понятие “государственные (муниципальные) нужды” тождественно понятию “общественные нужды”¹⁶, хотя и понимаем, что такое тождество имеет место далеко не всегда.

С учетом сказанного возникает вопрос о том, что представляет собой изъятие (выкуп) земельных участков для государственных нужд, как в этом процессе проявляется соотношение публично-правового и частноправового регулирования земельных отношений. По мнению ряда ученых, отношения по изъятию земельных участков у собственников следует рассматривать как квази-сделки (а “квази” – именно потому, что здесь отсутствует характерный для гражданского права принцип автономии воли, так как изъятие осуществляется принудительно)¹⁷. На наш взгляд, в этих рассуждениях есть доля истины, однако более правильно рассматривать изъятие как двуединый процесс: само по себе изъятие как принудительное прекращение права собственности и иных прав на земельные участки по решению органа государственной власти (органа местного самоуправления) выступает как *функция государственного (муниципального) управления*¹⁸. Выкуп же земельного участка у собственника или компенсация иным правообладателям убытков, возникающих в связи с изъятием земель, представляют собой *гражданско-правовую сделку*. Н.П. Кабытов правильно указывает, что, хотя зачастую выкупу предшествует принятие административного акта (решение об изъятии земельного участка) или судебного решения, данные юридические акты существуют наряду с юридическим фактом выкупа земельного участка, и их не следует смешивать¹⁹.

Исходя из положений ст. 279–283 ГК РФ, ст. 44, 49, 55, 63 ЗК РФ, выкуп земельного участка для государственных или муниципальных нужд представляет собой действия уполномоченного орга-

¹⁶ Иначе говоря, государство при изъятии земель для публичных нужд действует не в своих “собственных” интересах, а в интересах всего общества или большинства населения.

¹⁷ См.: *Горохов Д.Б.* Правовое регулирование сделок с земельными участками. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 32; *Евсегнеев В.А.* Собственность на землю в фокусе интересов // *Журнал рос. права.* 2004. № 8. С. 73.

¹⁸ Об этом же говорит Д.Б. Горохов, подчеркивая, что при изъятии земельных участков государство (в лице органов власти) распоряжается землями, находящимися в частной собственности, действуя при этом не в качестве публичного собственника, а в статусе публичной власти (см.: *Горохов Д.Б.* Указ. соч. С. 32).

¹⁹ См.: *Кабытов Н.П.* Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 66.

на власти (местного самоуправления), направленные на прекращение прав на земельный участок у его собственника для удовлетворения возникших публичных нужд, и заключение соглашения с собственником о выкупной цене в соответствии со ст. 281 ГК РФ. Следовательно, выкуп – одна из форм изъятия земельного участка, применяемая только к собственнику земельного участка.

Изъятие земельного участка, принадлежащего правообладателю на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного (наследуемого) владения или аренды, – это действия уполномоченного органа власти, направленные на прекращение прав на земельный участок у его землевладельца, землепользователя, арендатора для удовлетворения возникших публичных нужд, и возмещение указанным лицам убытков в соответствии со ст. 283 ГК РФ и ст. 63 ЗК РФ.

Таким образом, соглашение о выкупе и соглашение о возмещении убытков – это гражданско-правовые сделки, которым предшествует принятие решения об изъятии земельного участка, принятое уполномоченным органом власти. Поскольку в подобных случаях происходит сочетание публичных начал с частноправовыми, данный вид земельного оборота можно признать смешанным административно-гражданским оборотом земельных участков.

Согласно ст. 49 ЗК РФ изъятие земельных участков для публичных нужд осуществляется в *исключительных случаях*, некоторые из которых названы в данной статье. Однако “иные” публичные нужды могут быть предусмотрены как другими федеральными законами, так и законами субъектов РФ, что дает возможность беспредельного “расширения” перечня исключительных случаев. Все это может привести к нарушениям прав и законных интересов правообладателей земельных участков и к неосновательному выведению земель сельскохозяйственного назначения из сферы использования их в сельском хозяйстве. Судебная практика знает примеры, когда права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов защищаются от неправомерных действий государственных (муниципальных) органов.

Так, Арбитражный суд Республики Татарстан и 11-й арбитражный апелляционный суд признали недействительным постановление органа местного самоуправления об изъятии земельных участков для муниципальных нужд, поскольку каких-либо документов, свидетельствующих об исключительной необходимости размещения объектов именно на спорном земельном участке,

не представлено. Из материалов дела видно, что земельный участок сельскохозяйственного назначения предполагалось изъять у ЗАО “Бирюли” с целью размещения на нем объектов для развития минерально-сырьевой базы предприятий местной промышленности и реализации инвестиционных проектов “Завод по производству керамических изделий” и “Автоцентр грузовых автомобилей ISUZU и FIAT”. Как правильно отмечено в судебном решении, Земельный кодекс РФ не предусматривает изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях привлечения инвесторов, пополнения бюджета муниципального района и создания новых рабочих мест. При изложенных обстоятельствах ФАС Поволжского округа указал на правильность выводов нижестоящих судов о том, что в данном случае отсутствовали законные основания для изъятия земельного участка²⁰.

Как отмечалось выше, публикаций по проблемам изъятия земельных участков много, однако специфические проблемы изъятия именно земель сельскохозяйственного назначения, точнее сельскохозяйственных угодий, находящихся в долевой собственности, в них практически не рассматриваются либо в лучшем случае затрагиваются лишь отдельные аспекты регулирования этих отношений.

М.И. Козырь еще до принятия Земельного кодекса РФ 2001 г. указывал на существующие пробелы законодательства в вопросах изъятия земель сельскохозяйственного назначения для государственных и муниципальных нужд, обусловленных особенностями правовой природы общей совместной и общей долевой собственности на земли сельскохозяйственного назначения²¹. Однако эти пробелы не были восполнены ни в новом Земельном кодексе РФ, ни в специальном Законе об обороте. В результате органы публичной власти (местного самоуправления) могут иметь значительные трудности. В частности, В.В. Устюкова отмечает, что при большом количестве сособственников практически невозможно реализовать требование ГК РФ об их надлежащем уведомлении в связи с предстоящим изъятием, а также согласовать с сособственниками условия

²⁰ См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 15 июня 2009 г. по делу № А 65-19967/2008.

²¹ См.: Козырь М.И. Правовые проблемы выкупа земельных участков у сельскохозяйственных товаропроизводителей при их изъятии для государственных и муниципальных нужд // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М., 1996. С. 106.

выкупа²². Ведь по смыслу ГК уведомлять нужно каждого сособственника, договариваться о выкупной цене – тоже с каждым, поскольку никаких иных норм на случай изъятия земель, находящихся в долевой собственности, не установлено. Поэтому следует согласиться с предложениями о закреплении в Законе об обороте специальных норм, касающихся процедуры изъятия сельскохозяйственных угодий, находящихся в долевой собственности десятков или даже сотен лиц²³. По нашему мнению, эти особенности могут состоять в том, что уведомление о предстоящем изъятии земельного участка или его части будет направляться лицу, уполномоченному общим собранием сособственников осуществлять от их имени перечисленные в Законе об обороте действия, в том числе заключать договоры аренды земельных участков, находящихся в общей собственности. Естественно, права и обязанности данного лица при изъятии земельных участков для публичных нужд должны быть четко оговорены в Законе об обороте.

Следует также иметь в виду, что, хотя участок изымается у сособственников, одновременно он изымается и у сельскохозяйственной организации – арендатора этого участка, находящегося в долевой собственности (или у фермерского хозяйства, если арендатором выступает это хозяйство). Это означает, что на лицо, уполномоченное общим собранием, должна быть также возложена обязанность выплаты компенсации арендатору его убытков в связи с досрочным прекращением договора аренды, а для этого сумма такой компенсации должна быть включена в выкупную стоимость изымаемого земельного участка. Наконец, еще одно обстоятельство, на которое обращал внимание М.И. Козырь: если право собственности на имущество, расположенное на выкупаемом земельном участке, принадлежит хозяйству как юридическому лицу, то именно оно (а не собственники долей) имеет право на убытки, возникшие в связи с изъятием этого имущества.

Таким образом, имеются два вида изъятия: изъятие земельного участка, находящегося в долевой собственности, и изъятие недвижимого имущества, находящегося на этом участке. Значит,

соответствующие соглашения о выкупе должны заключаться не только с сособственниками земельного участка (через лицо, уполномоченное общим собранием), но и с сельскохозяйственной организацией – собственником недвижимого имущества. Эта особенность рассматриваемых отношений также должна найти четкое закрепление в Законе об обороте.

В заключение еще раз отметим, что земельные участки могут быть изъяты не только у собственников, но и у землепользователей, землевладельцев, арендаторов²⁴. Указанные правообладатели пользуются теми же гарантиями, что и собственники земельных участков, за исключением того, что им не выплачивается стоимость изымаемых участков, поскольку они не находятся в собственности указанных лиц. В последние годы возникает непростая ситуация в связи с принятием Федерального закона “О содействии развитию жилищного строительства” от 24 июля 2008 г.²⁵, который подвергается обоснованной критике в юридической литературе. Ученые справедливо отмечают, что установленный данным Законом особый, *упрощенный порядок изъятия земельных участков*, находящихся в федеральной собственности и используемых главным образом федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными предприятиями на праве постоянного (бессрочного) пользования и аренды, касается в основном земель сельскохозяйственного назначения, так как нехватка свободных земель для строительства на территории городов ведет к занятию близлежащих к ним земель, на которых преимущественно осуществляется сельскохозяйственная деятельность. Следует согласиться с тем, что названный Закон противоречит Конституции РФ, Земельному и Гражданскому кодексам РФ, нарушает баланс частных и публичных интересов, а потому требует приведения в соответствие с действующим законодательством либо полной отмены²⁶.

²² См.: Устюгова В.В. Правовое регулирование отношений общей долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Труды ИГП РАН. 2009. № 3. С. 275.

²³ См.: там же; Блинов Р.Н. Прекращение права общей долевой собственности граждан на земли сельскохозяйственного назначения в связи с изъятием части земельного участка // Юрид. мир. 2010. № 11. С. 31.

²⁴ Законодатель нередко использует при этом термин “прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения” и т.п. Однако следует подчеркнуть, что и термин “изъятие” является допустимым, так как в рассматриваемых случаях не просто прекращаются соответствующие права, но и участок физически изымается у одного лица и передается другому.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (Ч. 2). Ст. 3617.

²⁶ См.: Землякова Г.Л., Мельников Н.Н., Самончик О.А., Устюгова В.В. Правовое обеспечение публичного интереса при регулировании земельных отношений // Гос. и право. 2011. № 9. С. 51–53.