

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ НА ИХ ТЕРРИТОРИИ

© 2013 г. Сергей Николаевич Братановский¹, Г. Г. Хачиев²

Краткая аннотация: в статье анализируются правовые аспекты, связанные с деятельностью органов местного самоуправления в области управления земельными участками. С учетом законодательных норм и мнений ученых-правоведов исследуются полномочия муниципалитетов в сфере использования земель для муниципальных нужд. На основе теоретического анализа предлагаются практическое решение проблем и внесение изменений в отечественное законодательство.

Annotation: in the article the legal aspects connected with activity of local governments in the field of management by the ground areas are analyzed. Taking into account legislative norms and opinions of scientists-jurists powers of municipalities in sphere of use of the earths for municipal needs are investigated. On the basis of the theoretical analysis the practical decision of problems and modification of the domestic legislation is offered.

Ключевые слова: земельный участок, полномочия органов местного самоуправления, вопросы местного значения, муниципальное управление, муниципальные нужды, изъятие земли, территориальное планирование.

Key words: the ground area, powers of local governments, questions of local value, municipal management, municipal needs, earth withdrawal, territorial planning.

Органы местного самоуправления, являясь в том числе и хозяйствующими субъектами, в первую очередь все же выступают как властные структуры. Поэтому они наделены самыми разнообразными правами и полномочиями административно-властного характера по использованию и охране земель на территории муниципального образования. Рассмотрим лишь те права и полномочия указанных групп, реализация которых органами местного самоуправления связана с самыми различными проблемами теоретического и практического характера.

Полномочия органов местного самоуправления в области территориального планирования и зонирования

Одной из наиболее важных задач органов местного самоуправления является регулирование землепользования и застройки территории муниципального образования. В настоящий момент после принятия Градостроительного кодекса РФ в компетенцию органов местного самоуправления входят (помимо прочего) подготовка и утверждение документов территориального планирования и градостроительного зонирования территории.

На сегодняшний день документы территориального планирования и градостроительного зонирования приняты далеко не во всех муниципаль-

ных образованиях. Мы полагаем, что указанные полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель являются ключевыми: большинство остальных полномочий от них производно. В самом деле, значительная часть решений органа местного самоуправления (о предоставлении земельного участка, его изъятии для муниципальных нужд, о резервировании земель и т.п.) должны приниматься на основе документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Согласно положениям Градостроительного кодекса к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относятся (помимо прочего) территориальное планирование и градостроительное зонирование территорий.

Градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Территориальное планирование включает в себя планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или

¹ Профессор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, доктор юридических наук.

² Адвокат.

муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

Градостроительное зонирование представляет собой зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

Назначение территориального планирования и градостроительного зонирования – комплексное развитие территорий с учетом различных факторов: социальных, экологических, экономических. Оно осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Согласно ст. 30 Градостроительного кодекса правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

О.И. Крассов отмечает, что зонирование является дополнительным по отношению к подразделению земель на категории способом определения правового режима земель, преимущественно земель поселений³.

А.П. Анисимов, раскрывая отдельные аспекты градостроительного зонирования территорий поселений, отмечает, что необходимость введения системы градостроительного зонирования (в дополнение к делению земель на категории в зависимости от целевого назначения) связана с масштабным вовлечением земельных участков, находящихся на территории поселений, в гражданский оборот и дополнением норм об основном

целевом назначении земель поселений в целом нормами о целевом назначении конкретных земельных участков⁴.

Градостроительное зонирование в равной степени направлено на защиту как публичных, так и частных интересов. Основное значение системы градостроительного зонирования территорий поселений видится в установлении “прозрачности” процесса застройки, когда и потенциальным застройщикам, и населению становится понятно, каким образом может использоваться тот или иной земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости. Это позволяет практически полностью исключить зависимость застройщиков и населения территории от субъективного усмотрения должностных лиц органов местного самоуправления при установлении вида разрешенного использования земельного участка⁵.

Между тем на сегодняшний день в большинстве муниципальных образований документы территориального планирования и градостроительного зонирования пока еще не разработаны.

Статьей 3 Закона “О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации” от 29 декабря 2004 г.⁶ (в ред. от 22 июля 2008 г.) предусмотрено, что с 1 января 2010 г. при отсутствии документов территориального планирования не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений:

о резервировании земель;

об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

о переводе земель из одной категории в другую.

Кроме того, при отсутствии документов градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки) с 1 января 2010 г. не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на земельных участках, на которые

⁴ См.: Анисимов А.П. О некоторых вопросах градостроительного зонирования территории поселений на современном этапе правовой реформы // Правовые вопросы строительства. 2004. № 2. С. 19.

⁵ См.: Андрианов Н.А. О порядке разработки документов градостроительного зонирования территорий поселений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 17.

³ См.: Крассов О.И. Комментарий земельного законодательства. М., 2005. С. 513.

не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях. В этой связи Закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” от 25 октября 2001 г.⁷ устанавливает, что с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не осуществляется.

Таким образом, при отсутствии документов территориального планирования и градостроительного зонирования (последние разрабатываются на основе документов территориального планирования) практически полностью блокируется застройка населенных пунктов.

Нужно сказать, что во многом сходные меры предполагалось применить уже с 1 января 2006 г. Однако вступление в силу соответствующих норм Градостроительного кодекса было отложено сначала до 1 января 2008 г.⁸, а затем и до 1 января 2010 г.⁹

Как отметил в докладе “О роли территориального планирования в стратегическом развитии регионов Российской Федерации” (2008 г.) заместитель Председателя Правительства РФ Дм. Козак, по данным мониторинга, из 86 схем территориального планирования, которые должны быть утверждены на региональном уровне, к тому времени было утверждено лишь 7, что составляет в целом менее 10% от того, что требует закон¹⁰. Из 24 тыс. документов территориального планирования, подлежащих разработке на муниципальном уровне, было утверждено чуть более 3 тыс. – 3029 генеральных планов и схем территориального планирования муниципальных районов. Это составляет около 12% от общего числа.

Причин подобного положения дел несколько, но одной из основных является отсутствие доку-

ментов территориального планирования на федеральном уровне. Как было отмечено в рамках того же выступления, если на региональном уровне исполняется закон на 10 и 12%, то на федеральном – на 0%. Поэтому те схемы, которые сегодня разработаны, не могут отвечать требованиям по их качеству с учетом того, что регионы и муниципалитеты не имеют полноценной информации, как в долгосрочной перспективе будет развиваться федеральная инфраструктура. Они не могут, что называется, к ней привязаться и, исходя из этого, планировать развитие региональной и муниципальной производственной и социальной инфраструктур.

Представляется, что для обеспечения территориального планирования на местном уровне необходимо, во-первых, утвердить соответствующие документы на федеральном и региональном уровнях и, во-вторых, разработать методические рекомендации и модельные документы для обеспечения процессов территориального планирования в муниципальных образованиях. Так, например, Управлением Роснедвижимости по Республике Саха (Якутия) было подготовлено Типовое положение о схеме территориального планирования¹¹. Данное Типовое положение было подготовлено для регламентации деятельности по разработке положений о схеме территориального планирования муниципального района (поселения) с разработкой правил землепользования и застройки межселенных территорий.

Другой, но не менее важной причиной очередного срыва сроков разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования в муниципальных образованиях является финансовая проблема. По оценке Дм. Козака, разработка генерального плана сельского поселения стоит примерно, исходя из той практики, которая на сегодня сложилась, 1 млн руб., на уровне муниципального района – примерно 2.5 млн руб.¹² Учитывая, что собственные доходы большинства сельских поселений Саратовской области не превышают 1 млн. руб., разработка таких генеральных планов является для них абсолютно нереальной. В связи с этим нам представляется абсолютно необходимым предусмотреть на федеральном и региональном уровнях соответствующую финансовую поддержку территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

⁸ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон “О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую” и Федеральный закон “О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации”» от 21 июля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (Ч. II). Ст. 3122.

⁹ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 4 декабря 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6237.

¹⁰ См.: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2008/05/71/item3151.html

¹¹ См.: <http://www.r14.kadastr.ru/documents/docs/administration/10350/>

¹² См.: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2008/05/71/item3151.html

Резервирование земельных участков

Нужно сказать, что о необходимости законодательного закрепления института резервирования земельных участков речь идет достаточно давно. В частности в литературе отмечается, что массовая приватизация земельных участков, особенно в крупных городах, может привести к ситуации, когда для развития коммунальной и социальной инфраструктуры, обеспечения экологической безопасности, решения других задач возникнет необходимость изъятия земельных участков, что повлечет за собою большие бюджетные расходы¹³. В некоторых случаях реализация проектов строительства объектов инфраструктуры может стать невозможной в связи с отсутствием эффективных процедур резервирования и изъятия земельных участков.

Между тем до недавнего времени в законодательстве отсутствовали положения об условиях и порядке резервирования земельных участков. В этой ситуации некоторые субъекты Федерации в порядке опережающего нормотворчества стали принимать собственные законы и подзаконные акты, регулирующие порядок резервирования земельных участков.

Так, например, в Законе Краснодарского края “Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае” от 5 ноября 2002 г. содержится ст. 15 “Резервирование земельных участков”¹⁴.

В соответствии с этой статьей резервирование земельных участков для государственных нужд Краснодарского края или муниципальных нужд может осуществляться на землях всех категорий независимо от формы собственности путем установления ограничений прав на земельные участки (части земельных участков), предназначенные для государственных или муниципальных нужд на основании градостроительной и землеустроительной документации, документов планирования, развития и использования земель, утвержденных в установленном порядке.

Согласно этому Закону было принято распоряжение главы Муниципального образования “Город Краснодар” “О резервировании земельных участков для муниципальных нужд в целях размещения объектов социальной, инженерной

инфраструктуры и жилищного строительства в городе Краснодаре” от 10 февраля 2006 г.¹⁵

Комментируя эти нормативные акты, В.П. Камышанский указывает, что в перечень резервированных земельных участков попали и земельные участки, которые в последующем не потребуются для удовлетворения муниципальных нужд¹⁶, т.е., по мнению автора, фактически имеет место изъятие из гражданского оборота земельных участков с находящимися на них объектами недвижимости, не подлежащими сносу как ветхие и аварийные.

На сегодняшний день Федеральным законом от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ к полномочиям местного самоуправления в сфере земельных отношений отнесено резервирование земель. Предлагалось также дополнить Земельный кодекс РФ гл. VI.1 “Резервирование земель” (однако это предложение не было принято в окончательном варианте Закона).

Резервирование земельного участка, т.е. объявление о его будущем изъятии или существенном ограничении в использовании, предполагает определенные ограничения его хозяйственного использования. В частности, согласно ч. 8 ст. 31 в случае осуществления собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка строительства или иных улучшений земельного участка, расположенного в границах зарезервированных земель, после информирования указанных лиц о резервировании земель собственник такого земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор такого земельного участка несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством на таком земельном участке или с иным его улучшением.

Указанным выше Законом в Земельный кодекс была включена ст. 70.1 “Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд”. В этой статье отмечается, что резервирование земель, которые предоставлены гражданам и юридическим лицам, осуществляется в случаях, предусмотренных для изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Те земли, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, могут также резервироваться в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и

¹³ См.: Греф Г.О. О Мерах по реализации земельной реформы и развитию рынка недвижимости. Резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Недвижимость и инвестиции. 2005. № 2.

¹⁴ См.: Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. 2002. № 40 (70). Ч. 1. С. 53.

¹⁵ См.: Краснодарские известия. 2006. 11 февр.

¹⁶ См.: Камышанский В.П. Резервирование земель поселений для муниципальных нужд при осуществлении градостроительной деятельности // Жилищное право. 2006. № 9.

социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов.

Земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться не более чем на семь лет. Допускается резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, для строительства автомобильных, железных дорог и других линейных объектов на срок до двадцати лет.

Порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определен постановлением Правительства РФ "О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд" от 22 июля 2008 г.

Прежде всего уполномоченный орган принимает решение о резервировании земель. К этому решению прилагается схема резервируемых земель, а также перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Это решение должно содержать:

- а) цели и сроки резервирования земель;
- б) реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель;
- в) ограничения прав на зарезервированные земельные участки, необходимые для достижения целей резервирования земель;
- г) сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Решение о резервировании земель подлежит опубликованию в официальных средствах массовой информации субъекта Федерации или органов местного самоуправления по месту нахождения резервируемых земельных участков и вступает в силу не ранее его опубликования.

Орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие решение о резервировании земель, направляют копию решения о резервировании земель и прилагаемую к нему схему резервируемых земель в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости.

Государственная регистрация ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, а также прекращения таких ограничений осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Возникает вопрос: какие именно ограничения могут предусматриваться при резервировании земельных участков? Здесь можно отметить только указание п. 8 ст. 31 ЗК РФ, внесенное Федеральным законом № 69-ФЗ, на то, что в случае осуществления собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка строительства или иных улучшений земельного участка, расположенного в границах зарезервированных земель, после информирования указанных лиц о резервировании земель собственник такого земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор участка несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством на таком земельном участке или с иным его улучшением. Между тем указанные ограничения аналогичны тем, что установлены в отношении земельных участков, о которых правообладатели получили уведомление о возможном их изъятии. В этой связи некоторые авторы отмечают, что при этом пропадает смысл предусмотренного новой ст. 56.1 ЗК РФ закрепления федеральными законами ограничений прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов в отношении строительства на зарезервированном земельном участке и проведения на нем мелиоративных работ. Необходимость в установлении таких ограничений состоит в пресечении попыток осуществления действий, ведущих к увеличению выкупной цены (возмещения убытков) при последующем изъятии земельного участка. Поэтому отнесение риска затрат на самих лиц, использующих земельный участок, эту проблему решает и смысла устанавливать запрет на производство каких-либо улучшений зарезервированного земельного участка нет¹⁷.

Действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, прекращается в связи со следующими обстоятельствами:

- а) истечением указанного в решении срока резервирования земель;
- б) предоставлением в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обре-

¹⁷ См.: Минина Е.Л. Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд // Журнал рос. права. 2008. № 8.

мененного правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель;

в) отменой решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;

г) изъятием в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

д) решением суда, вступившим в законную силу.

В случае прекращения действия ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявшие такое решение, обязаны в течение 30 дней обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости, с заявлением об исключении из государственного кадастра недвижимости сведений о зарезервированных землях, а также в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлением о государственной регистрации прекращения ограничений прав, вызванных резервированием земель.

Как отмечается в специальной литературе, основным вопросом в связи с резервированием земельных участков, который пока законодательно не решен, является вопрос о возмещении убытков обладателям прав на зарезервированные земельные участки¹⁸. Прежде всего, отмечает Е.Л. Минина, необходимо определить, должны ли вообще выплачиваться владельцу земельного участка убытки, связанные с резервированием земель. Если да, то в каком порядке и как определяется их размер? Особую сложность представляют те случаи, когда зарезервированный земельный участок не изымается или не выкупается по окончании срока резервирования.

Как правило, резервирование земель осуществляется в целях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных или муниципальных нужд предусмотрено земельным (ст. 49, 55 ЗК РФ) и гражданским (ст. 279-283 ГК РФ) законодательством.

Поэтому вполне обоснованным представляется мнение Е.Л. Мининой, что если исходить из

того, что в большинстве случаев резервирование земель осуществляется в целях дальнейшего изъятия земельного участка, то, видимо, целесообразно включать убытки, связанные с резервированием, в выкупную цену земельного участка или в общую сумму возмещения, выплачиваемого иным, кроме собственников, обладателям прав на земельный участок¹⁹.

Следует заметить, что законом установлены весьма продолжительные сроки резервирования земель, так что и в целях защиты прав собственников и иных правообладателей земельных участков следует более полно урегулировать вопросы о возмещении убытков, причиненных резервированием земель, особенно в том случае, когда зарезервированный земельный участок не изымается для государственных или муниципальных нужд.

Изъятие (выкуп) земельного участка для муниципальных нужд

Изъятие (выкуп) земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, предусмотренных Федеральным законом, а в отношении земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности – Законом субъекта Федерации. Земельный кодекс (ст. 49) называет два таких случая:

выполнение международных обязательств Российской Федерации;

размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

В специальной литературе высказываются различные мнения о содержании понятия “государственные и муниципальные нужды”.

Так, некоторые авторы указывают, что под государственными и муниципальными нуждами следует понимать потребность соответствующего публично-правового образования в использовании данного участка в соответствии с его законодательно установленными функциями²⁰. Р.Г. Аракельян, придерживаясь аналогичной точки зрения, отмечает, что государственные или муниципальные нужды определяются задачами органов государственной власти и местного самоуправления, предусмотренными Конституци-

¹⁹ См.: там же.

²⁰ См.: Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности. Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 136.

¹⁸ См.: там же.

ей РФ, Федеральным конституционным законом “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г. и законодательством о местном самоуправлении. При этом к муниципальным нуждам он причисляет вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные федеральными законами к самостоятельному ведению населения и (или) органов местного самоуправления²¹.

Другие авторы, например О.И. Крассов, утверждают, что применяемое отечественным законодательством словосочетание государственные и муниципальные нужды не отражает в полной мере комплекса всех тех целей, для которых может быть изъят земельный участок, и более точным был бы термин “общественное использование”²². Аналогичным образом Е.А. Конюх отмечает, что под государственными или муниципальными нуждами следовало бы понимать объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемые в установленном законом порядке публично-правовыми образованиями²³.

Н.А. Сыродоев считает, что целесообразно было бы вернуться к понятию “общественные нужды”, так как понятие “государственные и муниципальные нужды” не всегда совпадает с действительными потребностями общества. Понятия “нужды” и “цели” часто употребляются в качестве синонимов, хотя это далеко не бесспорно. В ЗК РФ указываются такие цели использования земельных участков, как строительство дорог, разработка месторождений полезных ископаемых и т.д. Очень часто указанные виды деятельности осуществляются не государственными, а частными коммерческими организациями. Вряд ли такие случаи правомерно подводить под государственные нужды²⁴.

По мнению В.А. Евстигнеева, понятие “государственные и муниципальные нужды” может включать не только публичные потребности, но и

частнохозяйственные интересы указанных органов как обычных собственников. Целью земельной операции могут быть денежные интересы соответствующего административно-территориального образования, например строительство кинотеатра или ипподрома для последующей сдачи его в аренду²⁵.

В этой связи следует признать целесообразным закрепление в действующем законодательстве понятия “общественные нужды” как основания для изъятия земельного участка.

Необходимо отметить, что ранее Земельный кодекс не содержал перечня объектов государственного и муниципального значения, которые могут быть основанием для изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд. В этой связи в специальной литературе отмечалось, что в теории высказывались мнения, что конкретные случаи принудительного изъятия земельных участков для государственных нужд должны быть установлены в исчерпывающем легальном перечне²⁶.

На сегодняшний день Земельный кодекс связывает изъятие для государственных или муниципальных нужд с размещением следующих объектов:

объектов федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

объектов использования атомной энергии;

объектов обороны и безопасности;

объектов федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объектов транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;

объектов, обеспечивающих космическую деятельность;

объектов, обеспечивающих статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;

линейных объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий;

объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;

автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

²¹ См.: Аракелян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (Гражданско-правовой аспект). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 18.

²² Крассов О.И. Право частной собственности на землю. С. 349.

²³ См.: Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал рос. права. 2006. № 1.

²⁴ См.: Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Гос. и право. 2004. № 10. С. 69.

²⁵ См.: Евстигнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал рос. права. 2004. № 8.

²⁶ См.: Гамбаров Ю.С. Гражданское право. Общая часть. СПб., 1911. С. 234; Кабытов Н.П. Указ. соч. С. 186.

Заметим, однако, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд согласно п/п. 3 п. 1 ст. 49 Земельного кодекса может быть вызвано иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Федерации.

Нужно сказать, что многие субъекты РФ приняли подобного рода законы. Например, согласно Закону Амурской области “Об изъятии земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных нужд области или муниципальных нужд” от 15 марта 2005 г. (в ред. от 1 сентября 2008 г.)²⁷ изъятие земельных участков, находящихся в государственной собственности области или муниципальной собственности, помимо случаев, установленных федеральным законодательством, допускается в случаях:

а) резервирования земельных участков с целью последующего изъятия (выкупа) для государственных нужд области или муниципальных нужд, осуществленного в установленном порядке органами государственной власти области, органами местного самоуправления;

б) связанных со строительством объектов областного и местного значения, в том числе объектов социального, культурно-бытового назначения, жилищного фонда, объектов, строительство которых предусмотрено областными адресно-инвестиционными программами;

в) в иных установленных законами области случаях.

Законом Нижегородской области “О регулировании земельных отношений в Нижегородской области” от 6 декабря 2005 г. (в в ред. законов Нижегородской области от 2 августа 2006 г. № 76-З, от 1 февраля 2007 г. № 5-З)²⁸ устанавливается, что решение об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности Нижегородской области и муниципальной собственности, помимо случаев, установленных ст. 49 Земельного кодекса РФ, осуществляется в случаях, связанных с:

1) объявлением земель особо охраняемыми природными территориями или землями историко-культурного назначения;

2) невозможностью использования земельного участка в связи с установлением публичного сервитута;

3) размещением объектов, предназначенных для органов государственной власти Нижегородской области, при отсутствии других вариантов возможного размещения данных объектов;

4) размещением объектов, предназначенных для государственных учреждений или предприятий Нижегородской области;

5) размещением объектов, строительство которых предусмотрено Правительством Нижегородской области.

Здесь следует согласиться с теми авторами, которые отмечают, что законами субъектов Федерации могут быть установлены иные обстоятельства, при которых возможно изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, исключительно в отношении земель, находящихся в собственности субъектов РФ либо муниципальных образований²⁹. Например, это могут быть земельные участки, предоставленные в пользование, пожизненное наследуемое владение либо в аренду гражданам или юридическим лицам.

В этом смысле интересно разъяснение, данное Конституционным Судом РФ в постановлении «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы “Об основах платного землепользования в городе Москве” в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской»³⁰. Конституция РФ, обладая высшей юридической силой и прямым действием (ч. 1 ст. 15), закрепляет основные начала, которыми государство должно руководствоваться в сфере признания и охраны в том числе имущественных прав граждан. В контексте названных положений Конституции РФ право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, которое согласно прежнему регулированию являлось титулом прав на недвижимость и одновременно выступало в качестве одной из гарантий права собственности гражданина на находящийся на этом участке жилой дом, позволяя вместе с тем в какой-то мере компенсировать отсутствие права собственности на землю, не может не рассматриваться как обеспечивающее основу жизнедеятельности людей и направленное

²⁹ См.: Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Государственные и муниципальные нужды – основания изъятия (выкупа) земельного участка // Юрист. 2007. № 11.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 2). Ст. 5014.

²⁷ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

²⁸ См.: там же.

на создание условий для достойной жизни и свободного развития личности. Соответственно, в отношении данного права действует конституционный механизм защиты от произвольного умаления или ограничения. Конституционно-правовым смыслом понятия “имущество”, используемым в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, охватываются не только право собственности, но и вещные права. Следовательно, ч. 3 ст. 35 Конституции РФ гарантируется защита не только права собственности, но и права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком.

На основании указанной правовой позиции Конституционного Суда можно прийти к выводу, что п. 3 ст. 49 Земельного кодекса предоставляет субъекту Федерации неоправданно широкие полномочия в сфере изъятия земельного участка.

Порядок выкупа земельного участка установлен гражданским законодательством. В зависимости от того, для чьих нужд изымается земля, решение о выкупе принимается органом государственной власти или органом местного самоуправления. Нужно сказать, что в ранее действовавшей редакции п. 2 ст. 279 ГК РФ решения об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд могли приниматься федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. Земельный кодекс РФ в ст. 11 предусматривает, что решение об изъятии земельного участка вправе принимать и органы местного самоуправления. Эта коллизия между старой редакцией Гражданского кодекса и положениями Земельного кодекса на практике приводила к возникновению споров.

Так, регистрационная служба отказала в государственной регистрации постановления об изъятии земельного участка, так как оно принято органом местного самоуправления, что, по мнению регистратора, противоречит ст. 279 ГК РФ, согласно которой решение об изъятии должно приниматься органом исполнительной власти субъекта РФ. Суд обоснованно признал отказ в регистрации незаконным, поскольку ст. 11 ЗК РФ разрешает органам местного самоуправления осуществлять изъятие земельных участков³¹.

Аналогичное разъяснение содержится в п. 27 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ “О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства” от

24 марта 2005 г. В данном случае существовало противоречие между нормами Земельного и Гражданского кодексов.

Как отмечали некоторые авторы, представляется спорной разумность положения о том, что, если участок изымается для муниципальных нужд и выкуп осуществляется муниципальным образованием, то решение о выкупе должен принимать субъект Федерации³².

В юридической литературе было высказано мнение, что решение в указанных случаях должно приниматься органом исполнительной власти субъекта РФ по представлению главы муниципалитета³³. Как отмечали другие авторы, в целом данное предложение выглядит логичным, но право органа местного самоуправления на изъятие земельного участка остается нереализованным, поскольку представление об изъятии не является с юридической точки зрения решением об изъятии³⁴. В частности, рекомендовалось решение об изъятии земельных участков принимать органом местного самоуправления с последующим вынесением “подтверждающего” решения органом исполнительной власти субъекта РФ.

В этой связи, безусловно, положительно следует оценить отмену указанной нормы ст. 279 Гражданского кодекса Федеральным законом “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 18 декабря 2006 г.³⁵

Собственник земельного участка должен быть, не позднее чем за год до изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом. Как правильно отмечают некоторые авторы, закон не требует предварительного согласования с лицом, у которого будет изыматься имущество, опять же самой возможности изъятия земельного участка, а значит, решение об изъятии может быть принято, а государственная регистрация осуществлена вопреки желанию обладателя прав на земельный участок и жилое помещение, располагающееся на нем, без учета его интересов в плане дальнейшего

³¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 14 сентября 2005 г. № КА-А41/8545-05 // СПС “КонсультантПлюс”.

³² См.: Орлов С.В., Кислякова М.А. Правовое регулирование порядка изъятия имущества для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации // Юрид. мир. 2003. № 7. С. 44.

³³ См.: Комментарий к главе 17 Гражданского кодекса Российской Федерации // Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации.

³⁴ См.: Мельников Н.Н. Обзор арбитражной судебной практики по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд 2005–2006 // СПС “КонсультантПлюс”.

³⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 52.

использования названного имущества³⁶. Субъект лишь уведомляется о произведенных действиях, проще говоря, ставится перед фактом.

Выкуп земельного участка осуществляется с согласия его собственника. Выкупная цена, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, орган, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления об изъятии. Как разъясняется в п. 28 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ “О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства” от 24 марта 2005 г.³⁷, в тех случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, или когда выкупная цена в нем не указа-

на и сторонами после принятия решения об изъятии не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта, исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора.

Согласно ст. 283 Гражданского кодекса указанные выше правила применяются и при изъятии земельного участка у землевладельцев и землепользователей. Однако указанным лицам не выплачивается стоимость земельного участка, а лишь возмещаются убытки, причиненные изъятием земельного участка в порядке, установленном Правительством РФ.

На сегодняшний день действуют Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, которые были утверждены Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262. Указанные Правила предусматривают во всех случаях возмещение убытков по рыночной стоимости.

³⁶ См.: Указ. соч.

³⁷ См.: Вестник ВАС РФ. 2005. № 5.