

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования

«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВУ»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
С.А. Липски
« ____ » _____ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Автор выпускной квалификационной работы	_____	Алексеева Анастасия Анатольевна
	(подпись, дата)	
Обозначение выпускной квалификационной работы		ВКР 40.03.01 Юриспруденция
Профиль		гражданско-правовой
Руководитель выпускной квалификационной работы	_____	М. Н. Гаврилюк, к.ю.н.
	(подпись, дата)	
Нормоконтролёр	_____	А.В. Фаткулина, к.т.н.
	(подпись, дата)	

Москва 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	7
1.1 Понятие изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд	7
1.2 Основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд	11
1.3 Ходатайство об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд	22
2 ПОРЯДОК ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	27
2.1 Выявление правообладателей изымаемого земельного участка	27
2.2 Принятие решения об изъятии земельного участка	31
2.3 Порядок определения размера возмещения в связи с изъятием земельного участка	35
2.4 Заключение соглашения об изъятии земельного участка	42
2.5 Государственная регистрация прав на изъятые земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости	45
3 СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО СПОРАМ СВЯЗАННЫМ С ИЗЪЯТИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	48
3.1 Судебная практика по спорам связанным с размером возмещения за изымаемый земельный участок	48
3.2 Судебная практика по спорам связанным с несоблюдение порядка изъятия земельных участков	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	63

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современное российское законодательство предусматривает возможность изъятия земельных участков у собственников и других правообладателей в следующих ситуациях:

- когда использование земельного участка происходит с нарушением требований, установленных законодательством, например, использование не по целевому назначению,

- когда изымают земельный участок в виде санкции за совершение преступления – конфискация,

- когда наступают обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, так называемая реквизиция земельного участка,

- когда изъятие земельных участков требуется для государственных и муниципальных нужд.

В данной работе подробному рассмотрению представлен институт изъятия для государственных и муниципальных нужд.

Институт изъятия земельных участков для публичных нужд имеет богатую историю и существует во многих странах мира. Именно с помощью этого института право пытается примирить интересы общества с интересами отдельно взятых собственников. Право частной собственности закреплено в статье 35 Конституции Российской Федерации¹. Помимо этого, здесь же говорится о допустимости вынужденного изъятия имущества у его правообладателя для публичных нужд. Безусловно, там, где сталкиваются публичные и частные интересы, всегда существуют спорные вопросы.

В настоящее время активно обсуждаются проблемы правового ограничения прав и свобод человека в современных условиях. В текущем состоянии ограниченности земельных ресурсов и незаменимости земельных ресурсов по

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N6-ФКЗ, от 30.12.2008 N7-ФКЗ, от 05.02.2014 N2-ФКЗ, от 21.07.2014 N11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N31, ст.4398

местоположению большое значение приобретает правовая защита прав собственников земельных участков.

Актуальность данной темы обусловлена необходимостью исследования настоящего института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, являющимся допустимым основанием принудительного завершения правообладания на землю, исследование процедуры изъятия и выявление пробелов и противоречий в законодательстве, а также установление наиболее эффективных механизмов, способных обеспечить защиту прав обладателей земельных участков при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд.

Теоретическая основа и состояние изученности проблемы. Проблемы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд представляют интерес в научных кругах, теме уделяется много внимания, что способствует ее должному развитию. Еще во времена Императорской России изъятие земли в интересах страны рассматривалось в рамках процедуры экспроприации такими учеными деятелями, как М. В. Венецианов, Д. И. Мейер, К. П. Победоносцев, В. И. Синайский.

Уже после революции в советский период проблематикой отвода земельных участков для государственных нужд занимались такие ученые, как Г. А. Аксененко, В. П. Балезин, В. А. Кабатов, Н. А. Сыродоев.

Не меньшую популярность имеет тема изъятия земельных участков и у современных российских ученых-исследователей. Проблематика изъятия в публичных целях затронута во многих работах, составляющих на сегодняшний день теоретическую основу настоящей области исследования. Авторами таких научных разработок по проблемам, затронутым публичным изъятием, являются: С. С. Алексеев, Г. Н. Андреева, Е. Д. Андрианова, Р. Г. Аракельян, С. А. Боголюбов, А. В. Винницкий, А. И. Дихтяр, И. С. Илюхин, Н. П. Кабытов, Е. С. Клейменова, С. П. Коростелев, С. А. Липски, В. Д. Мазаев, У. Маттеи, Е. Л. Минина, С. С. Рябова, Е. Л. Сидорова, К. И. Скловский, Е. А. Суханов, Т. М. Сырунина (Храмова), Т. И. Хмелева, Н. Н. Щуров.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд. *Предмет* исследования составляют действующие правовые нормы, регламентирующие процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, научная литература и практика применения действующих правовых норм.

Целью работы является всестороннее исследование института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, рассмотрение предусмотренной действующим законодательством процедуры изъятия и способов защиты прав и законных интересов правообладателей земельных участков при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд.

Для достижения вышеназванных целей предполагается решить следующие задачи:

а) проанализировать понятийное содержание изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

б) установить на основании нормативно-правовых актов основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

в) рассмотреть вариации инициирования процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

г) поэтапно изучить процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

д) определить эффективность механизмов судебной защиты на основании исследования судебной практики по наиболее часто возникающим спорам в данной области.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых для написания работы нормативных правовых актов, научной литературы и прочих источников. Первая глава «Общая характеристика процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» состоит из трех разделов «Понятие изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд», «Основания изъятия земельных

участков для государственных и муниципальных нужд» и «Ходатайство об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд». Вторая глава «Порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» состоит из четырех разделов: «Выявление правообладателей изымаемого земельного участка», «Принятие решения об изъятии земельного участка», «Порядок определения размера возмещения в связи с изъятием земельного участка» и «Заключение соглашения об изъятии земельного участка». Третья глава «Судебная практика по спорам связанным с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд» состоит из двух разделов: «Судебная практика по спорам связанным с размером возмещения за изымаемый земельный участок» и «Судебная практика по спорам связанным с несоблюдение порядка изъятия земельных участков».

В работе использованы следующие сокращения:

РФ -Российская Федерация;

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации;

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации.

ЕГРН – единый государственный реестр недвижимости;

МО – муниципальное образование.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРЫ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

1.1 Понятие изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд

В процессе экономического развития для активного роста производства у государства и муниципалитетов возникает необходимость строительства автомобильных дорог, железнодорожных путей, туннелей, мостов, эстакад и прочих транспортных развязок, а также нефте- и газопроводов, линий электропередачи и прочих всевозможных транспортных и инфраструктурных объектов, в том числе связанных с выполнением международных соглашений. Учитывая всевозрастающее желание нашей страны быть участником международных соревнований, конференций, съездов и других подобных мероприятий увеличивается потребность в выделении под указанные нужды определенного количества земельных участков, находящихся в частном владении, будь то физические или юридических правообладатели. Обеспечить баланс публичных и частных интересов призвана процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд может рассматриваться с различных ракурсов: как юридически значимая деятельность, как правовой институт (совокупность правовых норм), а также в качестве основания, по которому производится прекращение вещных прав на земельные участки.

Как юридически значимая деятельность, изъятие земельных участков, согласно мнению современных авторов научно-исследовательских работ по данной тематике, представляет собой взаимосвязанные, отвечающие требованиям действующего законодательства, действия уполномоченных органов исполнительной власти и органов самоуправления, физических и юридических

лиц, выполняемые в строго установленном законом порядке, имеющие в качестве конечной цели прекращение частного права и установление права публичного на земельные участки, являющиеся предметом государственного интереса.

В несколько иной трактовке, представленной коллективом научных исследователей в своей монографии, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд звучит, как пошаговые действия органов государственной власти или органов местного самоуправления, осуществляемые с целью принудительного прекращения права собственности на земельные участки частных и юридических лиц и последующей компенсацией затронутых частных интересов ради удовлетворения публичных. При этом принудительный порядок обеспечивается судебной системой. Особенностью является то, что такое изъятие не связано с совершением противоправных деяний правообладателями земельных участков².

Иными словами, понятие изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд можно охарактеризовать с помощью принципиальных черт, отражающих суть и четко закрепленных действующим земельным и гражданским законодательствами, а именно:

- такое изъятие всегда обусловлено наличием публичного интереса;
- обеспечить реализацию этих интересов призваны уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- прекращение прав на земельные участки носит принудительный характер;
- неотъемлемым условием такого изъятия является обязательность возмещения понесенных потерь; и осуществляется на основе норм законодательства;
- изъятие производится в определенной очередности согласно буквы закона³.

² Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. М.: Издательство «Новый индекс», 2010. С.27

³ Липски С.А. Земельное право: учебник. М.: КНОРУС, 2017. С.98

Как правовой институт, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляет собой совокупность правовых норм, регламентирующих общественные отношения, возникающие в процессе прекращения субъективных имущественных прав на земельные участки ради необходимости использования последних в публичных интересах.⁴

Институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд присутствовал и в Имперской России. В постреволюционный период земельные отношения претерпели существенные трансформации. Значительные изменения коснулись и самого значения изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Государство признавалось единственным собственником всех земель. Фактически изъятие представляло собой перераспределение земельных участков между землепользователями без перехода права собственности.

В постсоветский период возникновение и активное развитие рыночных отношений привело к изменению, в том числе и понятия изъятия земельных участков. По словам Т.В. Дамбиевой, содержание данного института оказалось более приближено к институту принудительного изъятия земельных участков из частной собственности в пользу государства, закрепленного практически во всех правовых системах.⁵

Что касается юридической природы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, то необходимо рассмотреть вопрос о месте норм, образующих данный институт, в системе действующего законодательства. Поскольку нормы, регламентирующие принудительное прекращение права собственности на земельные участки, содержатся и в гражданском, и в земельном законодательстве, то в научных кругах имеет место дискуссия о принадлежности этого института соответственно к праву гражданскому или же земельному.

⁴ Сидорова Е.Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: Автореф. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

⁵ Дамбиева Т.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Адвокат, 2006, № 10.

В общем и целом, институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд относится в большей мере к земельному законодательству, чем к гражданскому. Такая принадлежность обуславливается в первую очередь тем, что при возникновении общественных отношений, связанных с принудительным прекращением права собственности и иных прав на земельные участки, отсутствует автономия воли, характерная для гражданских правоотношений. На это указывает и то обстоятельство, что одним из обязательных участников этих отношений всегда выступает публичное образование (государство или муниципальное образование), которое, вступая в них, действует не как собственник земельных участков, а именно как публичная власть, осуществляющая свои полномочия в целях обеспечения общественных потребностей. При наличии такого субъекта правоотношение из области частноправовых переходит в публично-правовые, то есть для отношений, складывающихся в процессе изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, характерна взаимосвязь власти и подчинения, что также подтверждает принадлежность данного института к земельному законодательству.

Однако, очевидно, что при решении вопроса о соотношении норм гражданского и земельного права нельзя полностью отбросить гражданско-правовые нормы, так как именно гражданским законодательством урегулированы некоторые вопросы, возникающие в процессе изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. По мнению А.Л. Корнеева, такие вопросы, как основания изъятия земельных участков или сама процедура их изъятия, являются предметом земельного права, в то время, как задачи определения размера возмещения за земельные участки в большей степени затрагивают область действия гражданского права. В данной ситуации, нормы земельного законодательства, регулирующие изъятие земельных участков, стоит воспринимать как дифференцированные, то есть разделяющимися на основные

нормы, это нормы земельного права, и специальные, это уже нормы гражданского права.⁶

Как основание прекращения права собственности и других вещных прав на землю, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд имеет характерную особенность. В случае не достижения компромисса с правообладателем земельного участка, допускается осуществление такого изъятия в принудительном порядке. В отличие от других оснований принудительного прекращения права собственности и других вещных прав на земельные участки, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд производится у добросовестного законного правообладателя, то есть в условиях отсутствия какого-либо нарушения законодательства или невыполнения обязательства со стороны правообладателя. Это обстоятельство обуславливает исключительность случаев изъятия. В соответствии со ст. 49 Земельного кодекса РФ изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в *исключительных случаях*⁷.

1.2 Основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд

Как уже было отмечено, право частной собственности защищается законом. Это закреплено в главном законе страны – Конституции РФ. В то же время, здесь же закреплена возможность принудительного отчуждения имущества, но производится оно может только для государственных нужд. Формулировка государственные нужды употребляется для обозначения потребностей широкого круга лиц, то есть для удовлетворения публичных интересов. Кроме того, в это понятие входят потребности разных уровней государственного управления. Это нужды федерального, регионального и муниципального значения. Указанные

⁶ Корнеев А.Л. Некоторые вопросы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // «Экологическое право», 2005, № 1.

⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N136-ФЗ (ред. от 18.03.2020)//Собрание законодательства РФ , 29.10.2001, N44, ст.4147

положения Конституции РФ закрепляют и нормы Земельного кодекса РФ. Так, в статье 49 ЗК РФ содержатся разъяснения случаев допустимости изъятия земельных участков. Однако, определения государственных и муниципальных нужд ни земельный, ни гражданский кодексы не содержат. Е.А. Конюх в качестве государственных и муниципальных нужд представляет «определенные законом объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемые в установленном законом порядке публично-правовыми образованиями»⁸.

В правоприменительной практике государственные и муниципальные нужды определяются как потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков⁹. То есть, это такие потребности, удовлетворение которых идет на пользу как всего населения страны, так и жителей региона или муниципалитета. Некоторые ученые не согласны с употреблением понятия государственных и муниципальных нужд. С точки зрения Н.А. Сыродоева государственные и муниципальные нужды не всегда совпадают с действительными потребностями общества, поэтому в качестве основания изъятия должны выступать общественные нужды. Введение этого понятия должно быть закреплено на законодательном уровне с четкой дефиницией предлагаемого термина.¹⁰

Аналогичной точки зрения придерживается О.И. Крассов, который отмечает, 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

⁸ Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2006. № 1.

⁹ Постановление пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»//Российская газета, N123, 08.07.2009

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

более точным был бы термин «общественное использование»¹¹. В таком случае, как утверждается, не государственный, а именно общественный интерес должен быть спусковым крючком, запускающим механизм изъятия земельных участков.

У.Маттеи, исследовав применение принципа общепольности в европейском праве, делает вывод: «Юридическая наука на современном этапе признает, что регулирование принудительного отчуждения имущества в значительной степени подвержено произволу властей при принятии ими соответствующих решений». И тут же подчеркивает: «Соблюдение официальной или формальной процедуры призвано превратить этот произвол в демократическую свободу усмотрения... Оптимальным было бы ужесточение критерия общепольности, в особенности, если выгодоприобретателем в результате принудительного отчуждения имущества одного частного собственника становится другой частный собственник»¹².

Отсутствие четкого содержания гарантии публичных нужд в российском законодательстве в значительной степени наделяет органы власти достаточно большой свободой усмотрения в установлении наличия или отсутствия подлинной государственной потребности в отчуждении частной земли. Немаловажным пробелом, требующим внимание российского законодателя, является отсутствие норм, регламентирующих ответственность лиц, в чью собственность передается изымаемая земля, что способствует злоупотреблению органами государственной власти действиями по изъятию недвижимости, в том числе для передачи частным организациям. Решение этой проблемы способно улучшить правовую ситуацию, пресекая стимулы для коррупционных действий рентоориентированных лиц.

Рассматривая понятие государственных и муниципальных нужд в качестве обобщенного и многостороннего объекта исследования, становится очевидным необходимость вычленения составляющих его компонентов. Несмотря на

¹¹ Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: соотношение норм Гражданского и Земельного кодексов // Юридический мир. 2007. № 2.

¹² Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999

кажущуюся сложность этого процесса, такого рода уточнения, способствуют формированию четкого и удобного для восприятия попредметного списка. Об этом свидетельствует и широкая практика такого составления. Для уточнения понятия государственных и муниципальных нужд в действующем законодательстве представлен перечень возможных оснований изъятия земельных участков. Эти основания закреплены не только в Земельном кодексе РФ, хотя конечно он является базовым актом в этой области. Кроме этого, основания изъятия прописаны в Градостроительном кодексе РФ¹³ и Жилищном кодексах РФ¹⁴. Эти смежные отрасли в купе составляют важное дополнение в попытке охватить все возможные сферы воздействия процедуры изъятия земельных участков, а также расположенных на них объектов недвижимости.

Раскрывая содержание понятия государственных нужд, начать следует со статьи 49 ЗК РФ, содержащей наиболее полный список допускаемых законодателем оснований изъятия. Такими основаниями являются:

- 1) исполнение международных договоров Российской Федерации;
- 2) строительство или реконструкция следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов:

- объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

- объекты использования атомной энергии;

- объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведенные в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации;

¹³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N190-ФЗ (ред. от 27.12.2019)//Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N1 (часть 1), ст.16

¹⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N188-ФЗ (ред. от 06.02.2020)//Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N1 (часть 1), ст.14

- объекты федерального транспорта, объекты связи федерального значения, а также объекты транспорта, объекты связи регионального значения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;

- линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

- объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;

- автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

3) иными основаниями, предусмотренными федеральными законами.

Анализ данной статьи, позволяет прийти к выводу, что государственные нужды трактуются законодателем не только как потребности государства, но и муниципалитетов, и для их удовлетворения также используется механизм публичного изъятия. Безусловно, в данном списке представлен лишь небольшой объем нужд муниципалитетов, тем не менее самые значимые для жизни общества объекты в нем прописаны. В соответствии со ст. 14-16 Федерального закона от 06.10.2003 N131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ к вопросам местного значения относятся: объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения муниципального значения и автомобильные дороги местного значения.

Стоит обратить внимание на подчеркнутый законодателем исключительный характер допустимых случаев изъятия земельных участков. Данная характеристика введена в качестве гаранта беспристрастности властных органов и

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N40, ст.3822

«обусловлена необходимостью сохранения стабильности земельных отношений, прав на землю, соблюдения законных интересов правообладателей»¹⁶.

Когда речь заходит о таком основании изъятия, как выполнение обязательств, вытекающих из положений международных договоров, подписанных Российской Федерацией, органам, принимающим решение об изъятии, необходимо учитывать нормы не только самих международных договоров, но и положения Федерального закона от 15.07.1995 N101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹⁷. Это необходимо, в том числе, для предупреждения возникновения ситуаций, когда нормы права, закрепленные в международном договоре, противоречат действующему законодательству Российской Федерации. Кроме того, изъятие земельного участка может осуществляться даже в том случае, когда он попадает в охранную зону объекта, предусмотренного международным договором. Занятие самого земельного участка при этом не происходит, но функциональная взаимосвязь с размещаемым объектом позволяет включить его в перечень земельных участков, подлежащих изъятию по указанным основаниям¹⁸.

Реализация проектов, предусматривающих размещение объектов федерального, регионального или местного значения на частных землях, осуществляется только при условии, что иных вариантов возможного расположения не существует. Проверке подвергаются все возможные альтернативы и обстоятельства, начиная от анализа имеющегося в распоряжении свободного земельного фонда или рассмотрения варианта расположения объектов вне границ территории административно-территориального деления, вплоть до полного отказа от идеи реализации проекта. Наличие хотя бы малейшей возможности иного размещения, позволяющего избежать изъятие земель у

¹⁶ Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Рук. авт. кол-ва М.В. Бархатов. М.: Юрайт-Издат, 2008

¹⁷ Федеральный закон от 15.07.1995 N101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, N29, ст.2757

¹⁸ Земельное право: Учебник / Под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева; А.В. Бабанов и др. М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2008

частных лиц, опровергает наличие реальной государственной или муниципальной нужды¹⁹.

Помимо того, в качестве обязательного условия изъятия земельных участков, необходимых для размещения объектов федерального, регионального или местного значения, является соответствие всех критериев проектируемого объекта, тем параметрам, которые предусмотрены документами территориального планирования, в том числе его месторасположение. К таким документам относятся схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и городских округов. Для того, чтобы осуществить изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, необходимо в обязательном порядке на основании документов территориального планирования подготовить проекты планировки территории. Со дня утверждения такого проекта у органа, принимающего решение об изъятии, есть шесть лет, чтобы издать соответствующий нормативный правовой акт.

В то же время, если обратиться к конкретизации объектов из пунктов перечня оснований окажется, что далеко не каждый из них уточняется в российском законодательстве. Отдельные пояснения некоторых объектов можно найти в ГрК РФ. Здесь законодатель приводит определения объектов федерального, регионального и местного значения. Так, объекты федерального значения – это объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации Конституцией РФ, федеральными законами, решениями Президента РФ, Правительства РФ, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие РФ.

Но даже при наличии данных федеральным законодателем определений, попытки дальнейшего уточнения перечня объектов, под строительство которых разрешено использовать процедуру изъятия, приводят к пониманию об отсутствии поименного перечисления. Примеры узко специализированных видов

¹⁹ Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8

даются всего-навсего точно, разрозненно. В большинстве случаев эти объекты можно найти в отдельных нормативных правовых актах, регулирующих преимущественно деятельность в узко специализированных областях. Так, в ст.10 Федерального закона от 31 марта 1999г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации²⁰» указано, что к объектам федерального значения относятся месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в Российской Федерации. Отнесение же месторождений газа к объектам федерального значения осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации № 2395-1 «О недрах²¹».

По-видимому, принятие того или иного нормативного правового акта, регламентирующего отношения, возникающие в какой то отдельной отрасли жизнедеятельности, происходит органами власти соответствующих направлений, без взаимосвязи между собой. Между тем, такое взаимодействие способствовало бы лучшей организации нормотворческого процесса, что в свою очередь привело бы к более четкой регламентации как каждой отдельной сферы деятельности, так и всей системы правопорядка в целом.

Вместе с тем, необходимо отметить, что перечень, содержащий основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд является «открытым», то есть федеральный законодатель предусмотрел возможность расширения списка оснований на свое усмотрение, ограничившись лишь рамками федерального законодательства. Уровень федерального законодательства обладает достаточной силой. Федеральные законы признаны основополагающими и их пересмотры либо же отмены возможны только по инициативе самого законодателя или по решению Конституционного Суда РФ. Однако, следует отметить, что на сегодняшний день нет ни одного вынесенного решения, в котором законодательный акт, обосновывающий причины изъятия земельных участков был бы признан несоответствующим Конституции РФ.

²⁰ Федеральный закон от 31.03.1999 N69-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О газоснабжении в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, N14, ст.1667

²¹ Закон РФ от 21.02.1992 N2395-1 (ред. от 27.12.2019) «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.02.2020)//Собрание законодательства РФ, 06.03.1995, N10, ст.823

Конечно, это в определенной степени защищает от произвола региональных и муниципальных властей. В случае, когда органы власти регионального и муниципального уровня персонально заинтересованы в изъятии того или иного земельного участка, препятствием для извлечения выгоды от изъятия служит отсутствие полномочий по включению дополнительных оснований изъятия к уже существующим. Эти вопросы находятся в ведении исключительно федерального законодателя. Из этого следует, что содержащееся в пункте 3 ст.49 ЗК РФ требование снижает риски злоупотребления полномочиями в регионах и муниципальных образованиях при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Очевидно, что без такого ограничения правотворческие органы любого уровня могли бы вводить дополнительные основания изъятия земельных участков, препятствуя тем самым осуществлению должного управления процессом изъятия и проверки законности его обоснования.

В отношении права федерального законодателя расширять перечень оснований изъятия в последние годы наблюдается активное применение этой возможности на практике. Такими примерами являются федеральные законы, принятые для обеспечения реализации крупномасштабных государственных проектов, как то:

- «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» от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ²²;

- «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

²² Федеральный закон от 01.12.2007 N310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «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» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)//Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, N49, ст.6071

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ²³;

- «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ²⁴;

- «Об инновационном центре «Сколково» от 28 сентября 2010 г. №244-ФЗ²⁵;

- «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» от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ²⁶.

Нельзя не отметить, что накопленный опыт государство использовало для формирования единого для всей страны порядка, регламентирующего процесс изъятия земель. Выявление наиболее эффективных механизмов регулирования способствовало улучшению законодательства в этой сфере в целом. До этого времени отдельные нормы ЗК РФ и ГК РФ определяли процесс изъятия земельных участков, тогда как сейчас данному вопросу посвящена целая глава VII.1²⁷.

Кроме всего прочего, в вышеназванных Федеральных законах присутствуют нормы, применение которых в качестве общего правила могли бы значительно

²³ Федеральный закон от 08.05.2009 N93-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «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» //Собрание законодательства РФ, 11.05.2009, N19, ст.2283

²⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 N43-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, N14, ст.1651

²⁵ Федеральный закон от 28.09.2010 N244-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инновационном центре «Сколково» //Собрание законодательства РФ, 04.10.2010, N40, ст.4970

²⁶ Федеральный закон от 07.06.2013 N108-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «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» //Собрание законодательства РФ, 10.06.2013, N23, ст.2866

²⁷ Федеральный закон от 31.12.2014 N499-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019)//Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, N1 (часть 1), ст.52

повлиять на улучшение социальной сферы жизни общества. К примеру, Федеральный закон «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» устанавливает, что возмещение за изымаемые земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости, предоставляемое в виде равноценной замены, должно быть не ниже принятой на территории страны минимальной нормы жилищного стандарта. Минимальная площадь для проживания составляет 6 кв.м на человека. Эта своего рода гарантия минимального уровня компенсации, препятствующая возникновению ситуаций, когда в результате получения возмещения за изымаемую недвижимость оказывается невозможным приобретение жилого помещения с минимальным допустимым размером пространства.

Вместе с тем, дополнительные основания можно встретить в ряде других федеральных законах, как то Жилищный кодекс РФ, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях²⁸», Закон РФ «О недрах». Так в ч.10 ст.32 ЖК РФ установлено, что «признание в установленном Правительством Российской Федерации порядке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является основанием предъявления органом, принявшим решение о признании такого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе или реконструкции в разумный срок. В случае, если данные собственники в установленный срок не осуществили снос или реконструкцию указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд и соответственно подлежит изъятию каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию». Далее, в ч.5 ст.26 ФЗ «Об особо охраняемых природных

²⁸ Федеральный закон от 14.03.1995 N33-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об особо охраняемых природных территориях»//Собрание законодательства РФ, 20.03.1995, N12, ст.1024

территориях» говорится, что «объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы федерального или регионального значения осуществляется соответственно постановлением Правительства Российской Федерации или решением органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. В случае необходимости соответствующие земельные участки и водные объекты могут быть изъяты для государственных нужд». В ст.25.2 Закона РФ «О недрах» определено, что «допускается осуществлять изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, в том числе лесных участков, если такие земельные участки необходимы для ведения работ, связанных с пользованием недрами».

1.3 Ходатайство об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд

С 1 апреля 2015г. решение об изъятии земельных участков органы государственной власти правомочны издавать при обращении с ходатайством об изъятии определенного ряда организаций, входящих в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 6 мая 2015г. №442²⁹. Такими организациями являются:

1. Организации, являющиеся субъектами естественных монополий, в случае изъятия земельных участков для размещения обеспечивающих деятельность этих организаций следующих объектов федерального значения:

- линейные объекты;
- электрические станции и объекты электросетевого хозяйства;
- инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования;
- линии, сооружения и иные объекты связи.

²⁹ Постановление Правительства РФ от 06.05.2015 N442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд»//Собрание законодательства РФ, 11.05.2015, N19, ст.2841

2. Организации, уполномоченные в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, заключенными с органами государственной власти Российской Федерации договорами или соглашениями либо имеющие разрешения (лицензии) осуществлять деятельность, предусмотренную или необходимую для выполнения международных договоров Российской Федерации, в том числе для размещения дипломатических представительств иностранных государств, представительств международных организаций, а также деятельность по строительству и реконструкции следующих объектов федерального значения:

- автомобильные дороги;
- морские терминалы и объекты инфраструктуры морских портов, речные порты (причалы), инфраструктура внутренних водных путей, аэропорты и аэродромы, а также объекты единой системы организации воздушного движения, объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- объекты использования атомной энергии;
- объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения;
- линейные объекты;
- электрические станции и объекты электросетевого хозяйства;
- инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования;
- линии, сооружения и иные объекты связи.

3. Организации, являющиеся недропользователями на основании выданной федеральным органом исполнительной власти лицензии, в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователей.

Кроме этого, правом подачи ходатайства об изъятии земельных участков обладают организации, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления по результатам аукциона на право заключения данных договоров.

Вместе с тем, ходатайство может подать государственное унитарное предприятие, государственное учреждение в случаях изъятия земельного участка для размещения объекта федерального значения или объекта регионального значения, предусмотренных адресной инвестиционной программой.

Выступая инициатором, ходатайствующая организация берет на себя обязательства по оплате всех необходимых расходов. Это и выплаты возмещения за изымаемые земельные участки, и оплата расходов, вызванных необходимостью проведения кадастровых работ, и оплата расходов, связанных с необходимостью уведомления правообладателей изымаемого имущества о предстоящем изъятии. Это в значительной степени позволяет экономить бюджетные средства.

Тем не менее, вызывает опасения тот факт, что крупные предприятия могут иметь преференции в сравнении с частным правообладателем. Подобного рода рассуждения можно встретить в высказываниях Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. В своем большинстве заинтересованные крупные организации являются предпринимательскими образованиями. Почти все являются собственниками своего имущества <...> и действуют от собственного имени и явно в своем интересе. При таких условиях становится принципиально невозможным установление четких юридических условий (гарантий) соблюдения принципа изъятия именно для государственных или муниципальных нужд.³⁰ Подобного рода высказывания отображают лишь одну сторону медали, поскольку не любая организация обладает возможностью подачи ходатайства. Таким правом наделены компании, чья деятельность направлена на обеспечение потребностей общества. Такое же мнение выражает в своей научной статье Е.Л. Поветкина – «в современном обществе частные лица то и дело выполняют общезначимую социальную, то есть публичную функцию, не переставая при этом являться собственниками своего имущества, по существу предпринимателями и лицами, с

³⁰ Экспертное заключение по проекту Федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25.11.2013 N123-2/2013) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

гражданско-правовой точки зрения действующими по своей воле и в своем интересе».³¹ Проекты, ради реализации которых осуществляется публичное изъятие безусловно имеют выгоды частных лиц, однако общественная польза от их реализации преобладает в значительной степени иначе бы оно противоречило целям публичного изъятия.

Помимо того, в Градостроительном кодексе РФ содержится ограничение, которое в значительной степени является своего рода «гарантией» соблюдения принципа изъятия именно для публичных нужд. в соответствии с п.4 ст.9 ГрК РФ не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд в целях размещения объектов федерального значения, если размещение указанных объектов не предусмотрено документами территориального планирования. В ч.3 ст.41 ГрК РФ закреплена обязательность подготовки документации по планировке территории в случае изъятия земельных участков для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения. В соответствии с п.3 ст.56.3 ЗК РФ решение об изъятии земельных участков для строительства, реконструкции объектов федерального, регионального или местного значения может быть принято не позднее чем в течение шести лет со дня утверждения проекта планировки территории, предусматривающего размещение таких объектов.

Ходатайство может быть подано как на один земельный участок, так и на несколько земельных участков одновременно, при этом обязательно должна быть указана цель изъятия, кто является инициатором изъятия и приложен план межевания, а в случае его отсутствия схема расположения земельного участка. В случае отсутствия цели изъятия, уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления обязан в пятидневный срок возвратить ходатайство адресату без рассмотрения. Вместе с тем, несоответствие схемы расположения земельного участка установленным требованиям, является

³¹ Поветкина Е.Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции//Закон. 2014 №2. С.49

основанием для отказа в принятии ходатайства. Кроме этого, если изъятие земельных участков проводится без соблюдения необходимых условий или предусмотрено по основаниям, не установленным федеральными законами, в удовлетворении ходатайства также будет отказано. Впрочем, в случае изъятия земельных участков для региональных или муниципальных нужд, перечень основания становится открытым для регионального законодателя.

Ходатайство составляется по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 23 апреля 2015г. N250³². При этом, чтобы ходатайство было рассмотрено, необходимо приложить к нему копию документа, удостоверяющего личность представителя организации. Подать документы можно не только при личном обращении, но и при помощи почтовой организации, курьера или электронной почты. В последнем случае подписать заявление представитель организации должен тоже электронной подписью.

³² Приказ Минэкономразвития России от 23.04.2015 N250 (ред. от 27.10.2016) «Об утверждении требований к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, состава прилагаемых к нему документов, а также порядка и способов подачи ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и прилагаемых к нему документов в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и требований к их формату» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.07.2015 N38066)//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2015

2 ПОРЯДОК ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Рассматривая процедуру изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, следует отметить, что порядок изъятия был обстоятельно отрегулирован не так давно. Поправки в Земельный кодекс РФ, регламентирующие порядок изъятия, вступили в силу с 1 апреля 2015г. и изрядно модифицировали установленные правила совершения операций по изъятию. Так, согласно действующему законодательству, можно выделить следующие этапы в общем порядке публичного отчуждения:

- 1) выявление правообладателей изымаемого земельного участка;
- 2) принятие решения об изъятии земельного участка;
- 3) определения размера возмещения в связи с изъятием земельного участка;
- 4) заключение соглашения об изъятии земельного участка;
- 5) государственная регистрация прав на изъятые земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости.

Рассмотрим каждый из этапов более подробно.

2.1 Выявление правообладателей изымаемого земельного участка

Когда возникает необходимость изъять земельный участок из частного владения, первое, что необходимо выполнить уполномоченному органу государственной власти или местного самоуправления - это установить круг лиц, чьи права затрагиваются предстоящим изъятием. Алгоритм поиска разработан законодателем и закреплён в земельном кодексе. И каждый этап обязателен для исполнения. Процесс инициируется отправкой запроса в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав и сделок с недвижимым имуществом. На текущий момент таким органом является Росреестр.

Далеко не редкость, когда такой запрос не приносит результатов. Причины этому могут быть разные. Запрашиваемая информация может отсутствовать в электронной базе, потому как Росреестр орган достаточно молодой, свою деятельность начавший только с 1997 г. Поиск продолжается в архивах, а также в органах государственной власти и органах местного самоуправления, так как они могут располагать необходимой информацией. Если в распоряжении имеется предварительная информация о возможных правообладателях, то эти лица также включаются в перечень для рассылки запроса. Вся имеющаяся у получателя запроса информация должна быть предоставлена в течение пяти дней.

Ещё одной мерой, способствующей выявлению правообладателей, является размещение информации на сайте органа, осуществляющего изъятие, и на официальном сайте административного образования, в чьих границах находится земельный участок, планируемый к изъятию. Такой комплекс мер способствует более широкому охвату потенциальных правопритязателей и увеличивает вероятность установления правообладателей. Для большей результативности информация дублируется на щитах, предназначенных для ознакомления граждан с важными новостями административного образования.

Сообщение в обязательном порядке должно содержать такие данные, как:

1) цели изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

2) перечень кадастровых номеров земельных участков, подлежащих изъятию, и их адреса или описание местоположения, перечень и адреса расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества (при наличии кадастровых сведений о них);

3) границы зоны планируемого размещения объектов, в целях строительства, реконструкции которых предполагается изъятие земельных участков и (или) расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества;

4) адрес, по которому заинтересованные лица могут получить информацию о предполагаемом изъятии земельных участков и расположенных на них объектов

недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд и подать заявления об учете прав на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, а также срок подачи указанных заявлений;

5) адрес и время приема граждан и представителей юридических лиц для ознакомления с проектом межевания территории или схемой расположения земельного участка, в соответствии с которыми предстоит образовать земельный участок, подлежащий изъятию. При этом срок ознакомления с указанными документами не может быть менее чем шестьдесят дней со дня опубликования сообщения;

6) официальные сайты, на которых размещается сообщение о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

7) наименование уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, осуществляющих выявление лиц, земельные участки которых подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд.

Когда изъятие осуществляется по ходатайству организации, опубликование и размещение на информационных щитах сообщения об изъятии производится за счет средств такой организации.

Все указанные меры должны быть осуществлены за 60 дней до даты принятия решения об изъятии.

Следует отметить, что законодательством не предусмотрена ответственность за несоблюдение требования о совершении запроса в целях выявления правообладателей изымаемых земельных участков, а значит, как справедливо заметил Сергей Казинец, "есть вероятность, что подобные нарушения не будут рассматриваться как безусловное основание для признания недействительным решения об изъятии"³³. При таком варианте логично предположить, что будет использоваться норма, действующая для правообладателей недвижимости, чьи права не были выявлены до изъятия (п.11

³³ Михайлова А. Изъятие земельных участков у граждан: новый порядок – новые проблемы? [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/article/621824/#ixzz6JsXFL7ad//> Справочно-правовая система «ГАРАНТ»

ст.56.5 ЗК РФ). О возврате земельного участка не может быть и речи. Но на возмещение эти лица имеют полное право претендовать. Средства для этого будут выделяться из бюджета или же их предоставит организация, подававшая ходатайство. Высок риск попадания в подобную ситуацию у тех, кто проводил оформление своих участков ранее 1997г. Ведь именно тогда, с вступления в действие Федерального закона от 21.07.1997 N122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»³⁴, утр. силу³⁵, началось формирование Единого государственного реестра прав (в настоящее время ЕГРП трансформирован в ЕГРН). Для избежания подобных ситуаций, всем землевладельцам настоятельно рекомендуется проверить наличие в ЕГРН записи об их правах.

Ко всему прочему о предполагаемом изъятии правообладатели могут узнать еще на этапе планирования дальнейшего развития территории административного образования. Схемы территориального планирования, генеральные планы подлежат обязательному опубликованию, являются общедоступными и обладают статусом нормативных правовых актов, а значит могут быть обжалованы в судебном порядке.

У правообладателей изымаемой недвижимости, чьи права не зафиксированы в ЕГРН, есть возможность подачи заявления для такого учета. На проведения этих действий им даётся шестидесятидневный срок, отсчёт которого начинается, со дня опубликования сообщения о планируемом изъятии. И так как запись в реестре отсутствует, необходимо будет приложить копии документов, доказывающих правомочность их притязаний. Впрочем, если правообладатели не предоставят требуемую копию, исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления самостоятельно обратиться с таким запросом в течение десяти дней.

³⁴ Федеральный закон от 21.07.1997 N122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)// Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, N30, ст.3594//Документ утратил силу с 01.01.2020

³⁵ Федеральный закон от 03.07.2016 N361-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, N27 (часть II), ст.4294

Статусом правообладателя подлежащей изъятию недвижимости обладают собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы земельных участков, подлежащих изъятию, собственники расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества, лица, которым такие объекты недвижимого имущества принадлежат на иных правах.

Деятельность по выявлению заинтересованных лиц способствуют выяснению и того, присутствует ли в числе предполагаемой к изъятию недвижимости бесхозное, выморочное, а также являющееся публичной собственностью. Для этих категорий определен иной порядок, не касающийся изъятия.

Когда все меры по выявлению правообладателей изымаемой недвижимости предприняты, соблюден шестидесятидневный срок ожидания, а заинтересованные лица так и не выявлены, уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с заявлением о признании права собственности Российской Федерации, субъекта федерации или муниципального образования.

2.2 Принятие решения об изъятии земельного участка

Основываясь на результатах выявления правообладателей изымаемых объектов недвижимости, решение об изъятии принимает:

- в случае изъятия земельных участков для федеральных нужд, в том числе для размещения объектов федерального значения – Федеральная служба безопасности РФ³⁶, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом³⁷, Министерство цифрового развития, связи и массовых

³⁶ Указ Президента РФ от 11.08.2003 N960 (ред. от 03.07.2018) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 18.08.2003, N33, ст.3254

³⁷ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N432 (ред. от 12.02.2020) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»//Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, N23, ст.2721

коммуникаций РФ³⁸ для размещения объектов связи федерального значения, Федеральное дорожное агентство³⁹ для строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального значения, Федеральное агентство железнодорожного транспорта⁴⁰ в целях развития железнодорожной сети, Федеральное агентство по недропользованию⁴¹ в связи с осуществлением недропользования (за исключением земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием участками недр местного значения), если принятие такого решения обосновано лицензией на пользование недрами;

- в случае изъятия земельных участков для региональных нужд, в том числе для размещения объектов регионального значения и необходимых для ведения работ, связанных с использованием участками недр местного значения – уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ;

- в случае изъятия земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения – орган местного самоуправления.

Решение может приниматься в отношении одного конкретного земельного участка или в отношении целого ряда участков, объединённых целью изъятия. В том случае, когда необходимо изъять только часть земельного участка, предварительно проводится процедура раздела исходного земельного участка. И уже новый образованный земельный участок становится предметом изъятия. Раздел проводится по всем правилам, предъявляемым к этой процедуре. Новый участок непременно должен соответствовать проекту межевания территории. Если такой проект отсутствует, допускается приложение к решению об изъятии схемы расположения этого участка, утверждение которой производится в самом распорядительном документе. При этом, итоговый вариант изымаемого участка

³⁸ Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 N418 (ред. от 06.02.2020) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, N23, ст.2708

³⁹ Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 N374 (ред. от 26.03.2020) "Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве"// Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N31, ст. 3264

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N397 (ред. от 23.04.2019) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта»//Собрание законодательства РФ, 09.08.2004, N32, ст.3344

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 N293 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»//Собрание законодательства РФ, 28.06.2004, N26, ст.2669

может отличаться от утверждённой схемы. Такое отступление допустимо только при одобрении правообладателя и организации, по ходатайству которой осуществляется изъятие. Отметим, что схема расположения земельных участков неприменима в определенных случаях. Это образование из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории; из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу; в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии; в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами; для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения (п.3 ст.11.3 ЗК РФ). Для всех вышеперечисленных объектов изъятие осуществляется только по утверждённому проекту межевания территории.

В одном решении об изъятии, кроме самих земельных участков, указываются и все объекты недвижимости, расположенные на них. Причем это касается даже тех сооружений, строительство которых не завершено.

Решение об изъятии не принимается в отношении государственной или муниципальной собственности, вымороченного и бесхозного имущества.

Не может служить препятствием для принятия решения об изъятии отсутствие в ЕГРН сведений о зарегистрированных правах или иных характеристиках объектов изъятия. Не влияет на его принятие и наличие неразрешенных спорных вопросов о прохождении границ земельных участков или вопросов правопритязания.

После того, как решение об изъятии принято, у издавшего его уполномоченного органа есть 10 дней на то, чтобы осуществить мероприятия, позволяющие уведомить о нем всех заинтересованных лиц. Осуществляется это посредством размещения самого решения на сайте уполномоченного органа и в местных печатных изданиях, предназначенных для опубликования муниципальных правовых актов. Копия решения об изъятии направляется в Росреестр, всем правообладателям земельных участков, а в случае расположения

на изымаемых земельных участках зданий, сооружений, помещений – по адресам их места нахождения, а также организации, по ходатайству которой осуществляется изъятие. Отправка осуществляется письмом с уведомлением о вручении, ведь именно дата вручения письма считается датой уведомления правообладателя, и является подтверждением соблюдения порядка изъятия со стороны уполномоченного органа. Конечно, правообладатель может сознательно избегать получения такого письма. В этом случае датой уведомления будет считаться дата возврата письма отправителю. При невозможности отправки такого письма, когда отсутствует адрес местонахождения владельца, датой уведомления считается день опубликования решения об изъятии. Дата уведомления правообладателя важна ещё и потому, что именно она является точкой отсчета течения трехмесячного срока, в течение которого решение об изъятии возможно оспорить. Впрочем, законодателем нигде не упомянуто о приостановке процедуры изъятия земельного участка на время судебного разбирательства, что придает этой возможности правообладателей оттенок декларативности.

Весьма примечательным является тот факт, что ранее действовала норма, предписывающая уведомлять правообладателя земельного участка за год до предстоящего изъятия. Такое значительное сокращение этих временных рамок ускоряет процесс реализации государственных задач, способствуя достижению максимально возможной экономической эффективности публичного проекта, однако в контексте защиты прав собственника этого времени может быть не достаточно для сбора и подготовки необходимых доказательств и успешного отстаивания в суде своей позиции.

Принятие решения об изъятии вовсе не лишает собственника прав на изымаемую недвижимость и даже не ограничивает переход прав на нее, например, в результате наследования. В случае перехода прав, а также образования новых земельных участков или объектов недвижимого имущества принятие нового решения об изъятии или внесение изменений в уже принятое не требуется.

2.3 Порядок определения размера возмещения в связи с изъятием земельного участка

После издания решения об изъятии, уполномоченному органу исполнительной власти или органу местного самоуправления необходимо определить сумму, выплачиваемую правообладателям земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости в качестве компенсации за изъятие. Выполнение этой задачи производится не самим уполномоченным органом, а профессиональным оценщиком. Предметом оценки выступают изымаемые земельные участки, расположенные на них объекты недвижимого имущества, прекращаемые права и размер убытков, причиняемых таким изъятием. В законодательстве закреплена возможность правообладателя получить компенсацию так сказать в натуральной форме – по соглашению с правообладателем ему может быть предоставлено другое недвижимое имущество взамен изымаемого. В таком случае оценке подлежит и это предоставляемое имущество. Работы по оценке оплачиваются органом, которым было принято решение об изъятии, либо организацией, по ходатайству которой осуществляется изъятие.

Оценка производится в соответствии с нормами, закрепленными в Федеральном законе от 29.07.1998 N135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"⁴² и ст.56.8 ЗК РФ.

Для выполнения условия равноценности выплачиваемого возмещения, законодатель посчитал справедливым включение в сумму компенсации нескольких составляющих. Это рыночная стоимость земельных участков и расположенные на них объекты недвижимости, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости, подлежащих

⁴² Федеральный закон от 29.07.1998 N135-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N31, ст.3813

прекращению, убытки, причиненные изъятием земельных участков, включая убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателями таких земельных участков обязательств перед третьими лицами, в том числе основанных на заключенных с такими лицами договорах, и упущенная выгода. Что касается убытков, то тут правообладатели должны самостоятельно предоставить документы, их подтверждающие, лицу, выполняющему работы по оценке изымаемой недвижимости. При переносе инженерных сооружений, расчёт суммы осуществляется без включения рыночной стоимости указанных сооружений, также не будут подвергнуты учёту расходы на выполнение такого переноса, если финансирование проводит организация, по ходатайству которой осуществляется изъятие.

При определении размера возмещения при изъятии земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, рыночная стоимость подлежащих прекращению прав на такие земельные участки устанавливается с учетом следующих особенностей:

1) в случае прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным юридическому лицу, рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка на установленный законом предельный (максимальный) срок, а в случае отсутствия установленного законом предельного (максимального) срока - на сорок девять лет;

2) в случае прекращения права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения земельным участком, предоставленным гражданину или имеющей право на бесплатное предоставление в собственность изымаемого земельного участка организации, рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость земельного участка;

3) в случае досрочного прекращения договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка до истечения срока действия указанных договоров.

Определение рыночной стоимости земельных участков и права аренды земельных участков производится в соответствии с Методическими рекомендациями⁴³, утвержденными Министерством имущественных отношений РФ⁴⁴.

При расчете рыночной стоимости земельного участка максимально должно быть исключено влияние факта реализации проекта, под который происходит изъятие. Оценщику надлежит применять разрешённое использование земельного участка, установленное на день, предшествующий принятию решения об изъятии. Если изменение разрешённого использования уже было проведено на эту дату, в расчёте применяется предыдущее, никоим образом не связанное с целью изъятия. На практике достаточно сложно исключить влияние обстоятельств, послуживших причиной планируемого изъятия. Так, например, сообщение о предстоящем проведении в городе Сочи двадцать вторых зимних Олимпийских игр вызвало мгновенный рост цен на земельные участки, расположенные в зоне планируемого строительства, и исключить из оценки результат влияния предстоящей олимпиады на состояние рынка оказалось крайне проблематично. Как отмечает С.П. Коростелев, «в подобной ситуации, целесообразней оказалось бы предоставление собственникам равноценных земельных участков взамен изымаемым, а не возмещение их стоимости, либо проработка таких условий оценки, при которых удалось бы исключить влияние событий связанных с изъятием, объявлением о проведении Олимпиады»⁴⁵.

Рыночная стоимость земельного участка, образованного в целях изъятия части исходного земельного участка не определяется как стоимость самостоятельного объекта недвижимости. Рассчитывается она путём вычитания стоимости оставшегося после раздела земельного участка, из стоимости

⁴³ Распоряжение Минимущества РФ от 06.03.2002 N568-р (ред. от 31.07.2002) «Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков»// [Электронный ресурс]. –

URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36189/ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»
⁴⁴ Распоряжение Минимущества РФ от 10.04.2003 N1102-р «Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости права аренды земельных участков»// [Электронный ресурс]. –

URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43215/ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»
⁴⁵ Коростелев С. П. Проблемы оценки для целей возмещения убытков при изъятии земельных участков. [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.ocenchik.ru/docs/227.html>// Портал «Оценщик.ру»

исходного. Стоит отметить, что при частичном изъятии исходного земельного участка, стоимость оставшейся земли вместе с расположенными на ней объектами недвижимости может значительно снизиться, что бесспорно приведет к дополнительным имущественным убытка правообладателя. Потому, как справедливо было замечено, «при определении размера упущенной выгоды, следует учитывать не только лишение собственника доходов, получаемых с экспроприированной части недвижимости, но и уменьшение стоимости остающейся у него части недвижимости или снижение доходов с этой части имущества»⁴⁶. Конечно, следует учитывать и требования земельного законодательства к образуемым и измененным земельным участкам. В соответствии с п.4 и 5 ст.11.9 ЗК РФ не допускается образование земельных участков, если их образование приводит к невозможности разрешенного использования расположенных на таких земельных участках объектов недвижимости, не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием. Разделить и изъять земельный участок допустимо лишь тогда, когда сохраняется возможность использовать оставшуюся часть в соответствии с существовавшим разрешенным использованием. При этом недопустимо предполагать, что разделенный земельный участок может быть использован в соответствии с иным видом разрешенного использования, как, например, использование для огородничества земельного участка, образованного из земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства, поскольку разрешенное использование исходного земельного участка предопределяет разрешенное использование образуемого земельного участка. В ином случае земельный

⁴⁶ Аксют И. В. Изъятие недвижимости как основание принудительного прекращения права собственности // Право и экономика. 2006. №7. [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/5276030//Справочно-правовая система «ГАРАНТ»>

участок должен быть изъят полностью⁴⁷. По этому поводу интересное правило существовало в Российской Империи. В то время, если у собственника изымалась часть недвижимого имущества и, по его мнению, оставшаяся часть становилась бесполезной, он имел полное право требовать изъятия всего объема этого имущества. Такое право было закреплено за ним законодательно⁴⁸.

При определении размера возмещения не подлежат учету:

1) объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов (в том числе в результате реконструкции), произведенные вопреки его разрешенному использованию, условиям договора аренды, или договора безвозмездного пользования;

2) неотделимые улучшения земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимого имущества, произведенные после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии, за исключением неотделимых улучшений, произведенных в целях обеспечения безопасности такого недвижимого имущества в процессе его использования, предотвращения пожаров, аварий, стихийных бедствий, иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер, либо в целях устранения их последствий, а также в результате реконструкции на основании выданного до указанного уведомления разрешения на строительство;

3) объекты недвижимого имущества, строительство которых осуществлено после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии, за исключением случаев, если это строительство осуществлялось на основании ранее выданного разрешения на строительство;

⁴⁷ «Рекомендации по применению Федерального закона от 31 декабря 2014г. N499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития России)// [Электронный ресурс]. –

URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190378/Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

⁴⁸ Своде Законов Российской Империи // [Электронный ресурс] – URL:

<http://pravo.fso.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100013&pg=12&contentsname=%CE+%EF%F0%E0%E2%E0%F5+%ED%E0+%E8%EC%F3%F9%E5%F1%F2%E2%E0&sort=1>

4) объекты недвижимого имущества, для строительства которых не требуется выдача разрешения на строительство и строительство которых начато после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии;

5) сделки, заключенные правообладателем изымаемой недвижимости после его уведомления о принятом решении об изъятии, если данные сделки влекут за собой увеличение размера убытков, подлежащих включению в размер возмещения за изымаемый земельный участок.

Как видим, правообладатели земельных участков могут осуществлять любые на их усмотрения и под свою ответственность мероприятия, включая строительство или реконструкцию капитальных зданий, строений, сооружений, значительно повышающих стоимость земли, производить соответствующие затраты, требуемые для обеспечения эксплуатации участков в соответствии с их назначением уже после уведомления о грядущем изъятии недвижимости, но при этом помнить о риске отнесения таких расходов на счет правообладателей при определении размера возмещения за изымаемые объекты недвижимости. В размер возмещения включают только такие затраты, которые были необходимы для обеспечения сохранности и безопасности недвижимого имущества в указанный период времени.

Размер возмещения определяется не менее, чем за шестьдесят дней до направления правообладателю земельного участка соглашения об изъятии недвижимости. Заметим, что законодателем не даётся указания на конкретную дату проведения оценки, важно лишь то, чтобы ее проведение было осуществлено не менее, чем за шестьдесят дней до направления правообладателю земельного участка соглашения об изъятии недвижимости.

Отчет об оценке, составленный в целях определения размера возмещения, рыночной стоимости земельного участка, предоставляемого в собственность взамен изымаемого, или рыночной стоимости права, на котором предоставляется земельный участок взамен изымаемого, действителен вплоть до подписания соглашения об изъятии недвижимости либо до решения суда о принудительном

изъятии недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд. В случае возникновения сомнений в правильности или обоснованности отчета об оценке, оспорить его возможно непосредственно в рамках судебного разбирательства, тогда суд может назначить повторную оценку, проведение которой будет поручено уже другому эксперту⁴⁹. Кроме того, правообладатель вправе самостоятельно заказать оценку своей недвижимости, но в таком случае все расходы по оплате ложатся на плечи самого правообладателя, при том, что суммы могут оказаться очень значительными.

Вместе с тем, экспертами отмечено, что федеральное законодательство, регулирующее оценочную деятельность, содержит лишь общие указания стоимостного расчета возмещения. В процессе расчёт возникает достаточно большое количество моментов, когда оценщик принимает решение на своё усмотрение. Отсутствие единого детально проработанного порядка расчета чревато получением абсурдных результатов оценки. Одним из наиболее известных примеров таких последствий был опыт ГК «Олимпстрой». В результате оценки земельных участков, проведённой профессиональными оценщиками, стоимость земельных участков поражала своей колоссальностью. Цена одной сотки земли достигала космических двухсот тысяч долларов⁵⁰. При ином раскладе, есть вероятность возникновения совершенно противоположной ситуации, когда стоимость земли оказывается значительно заниженной.

Выплаты возмещения за изъятие осуществляются за счёт средств бюджетной системы РФ соответствующего уровня. Если изъятие производится по ходатайству, то такое финансирование осуществляет организация, подававшая такое ходатайство об изъятии.

⁴⁹ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.05.2005 N92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком»//Экономика и жизнь, N24, 2005. П.2

⁵⁰ Коростелев С.Ч., Краснова А.Ю. К вопросу определения равноценного возмещения частным собственникам при изъятии имущества для государственных и муниципальных целей // Имущественные отношения. 2013. № 8. С.16

2.4 Заключение соглашения об изъятии земельного участка

Следующим шагом в процессе изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд является заключение соглашения об изъятии. Такое соглашение необходимо заключить с каждым правообладателем изымаемой недвижимости. В одном соглашении могут быть прописаны все принадлежащие одному лицу объекты недвижимости. Сторонами в соглашении выступают уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, организация, подавшая ходатайство об изъятии и сам правообладатель изымаемого имущества. Если ходатайство было подано ГК «Российские автомобильные дороги», то именно она выступает стороной соглашения, действуя от имени Российской Федерации⁵¹. Участие уполномоченного органа государственной власти в этом случае не потребуется. К такому соглашению применяются правила гражданского законодательства о купле-продаже.

При наличии согласия лиц, у которых изымаются земельные участки или расположенные на них объекты недвижимого имущества, в соглашении об изъятии может быть предусмотрено предоставление земельных участков или иных объектов недвижимого имущества взамен изымаемых. При расчете размера компенсации стоимость такого предоставляемого имущества будет вычтена из общей суммы возмещения за изъятие. Обязанность по передаче объектов недвижимости взамен изымаемых может быть возложена на ходатайствующую организацию. К такому соглашению применяются правила гражданского законодательства о мене.

Сведения, обязательные для включения в соглашение об изъятии, перечислены в п.1 ст.56.9 ЗК РФ. Это наименования лиц, являющихся сторонами соглашения об изъятии недвижимости; кадастровые номера земельных участков и

⁵¹ Федеральный закон от 17.07.2009 N145-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, N29, ст.3582

расположенных на них объектов недвижимости, которые подлежат изъятию; цель изъятия; реквизиты решения об изъятии; права, которые прекращаются или возникают на основании соглашения об изъятии; срок передачи объектов недвижимого имущества, подлежащих изъятию; размер и порядок выплаты возмещения за изымаемые объекты недвижимости; указание на сооружения, изъятие которых в соответствии с решением об изъятии не осуществляется, а также право, на котором собственник такого сооружения вправе использовать подлежащий изъятию земельный участок; указание на сохраняемые на изымаемом земельном участке сервитуты; технические условия и сроки осуществления реконструкции инженерных сооружений в случае, если одновременно с изъятием осуществляется их перенос; кадастровые номера, рыночная стоимость, сроки передачи объектов недвижимости, передаваемых взамен изымаемых. Срок передачи, указанный в соглашении об изъятии не может превышать шесть месяцев со дня прекращения прав прежнего правообладателя изымаемой недвижимости.

Проект соглашения об изъятии недвижимости, подписанный уполномоченным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии, а также организацией, подавшей ходатайство об изъятии, на основании которого было принято такое решение, направляется заказным письмом с уведомлением о вручении правообладателю изымаемой недвижимости. Организация, подавшая ходатайство об изъятии, на основании которого было принято решение об изъятии, вправе вручить проект соглашения об изъятии недвижимости правообладателю изымаемой недвижимости с распиской в получении. Независимо от способа доставки к проекту соглашения об изъятии применяется правило о юридически значимом сообщении в соответствии со ст.165.1 ГК РФ⁵². К проекту прилагаются кадастровые паспорта земельных участков, подлежащих изъятию, отчет об оценке рыночной стоимости земельных участков и расположенных на них объектов

⁵² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020)// Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N32, ст.3301

недвижимого имущества, изымаемых и предоставляемых взамен изымаемых, отчет об оценке прекращающихся и возникающих прав, отчет об оценке размера убытков, причиняемых изъятием.

Проект соглашения об изъятии считается полученным правообладателем со дня вручения ему заказного письма или со дня его возврата отправителю либо со дня принятия или отказа в получении проекта от ходатайствующей организации. У правообладателя есть 90 дней на то, чтобы предложить свои варианты относительно условий соглашения с приложением обосновывающих документов и при достижении компромисса подписать соглашение. В качестве документов обосновывающих изменение размера возмещения может быть отчет об оценке, проведенной по заказу правообладателя. Если же по истечению указанного срока соглашение так и не будет подписано в добровольном порядке, уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, принявшие решение об изъятии, либо организация, подавшая ходатайство, имеют право обратиться в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. Разумеется, нередки случаи, когда российские суды сохраняют за собой лишь формальную обязанность в принятии решений о законности принудительного изъятия недвижимости, фактически же в судебном процессе даже не стремятся оспорить принятое органами исполнительной власти решение об изъятии. Справедливости ради, нужно отметить случаи, когда судьи не принимают за должное позицию исполнительных органов о наличии государственных или муниципальных нужд в изъятии и применяют всевозможные формы судебной проверки, начиная от самостоятельного изучения документации, сопровождающей принятию решения о принудительном изъятии недвижимости, вплоть до привлечения независимых экспертов для дачи всестороннего и всеобъемлющего заключения.

Подать заявление в суд возможно только в период действия решения об изъятии. Решение об изъятии действительно три года. По истечении этого срока суд правомочен отказать в удовлетворении такого иска о принудительном изъятии. Данное ограничение препятствует органу власти неопределенное время

держат правообладателя в страхе возможного принудительного изъятия, ограничивают его правомочность на возведение новых построек и других преобразований, а также уменьшает юридическую значимость решения об изъятии без получения согласия правообладателя или судебного решения.

2.5 Государственная регистрация прав на изъятые земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости

Согласно статье 60 Федерального закона от 13.07.2015 N218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁵³ заключенное соглашение об изъятии или вступившее в законную силу решение суда о принудительном изъятии является основанием для государственной регистрации возникновения, прекращения или перехода прав на изымаемые объекты недвижимости. С заявлением в орган регистрации прав обращаются орган государственной власти, орган местного самоуправления либо ходатайствующая организация. Они же выступают от имени правообладателей, чьи права на изымаемое имущество прекращается. При этом для прекращения залога, обременений изымаемого недвижимого имущества, а также установленных сервитутов заявление не требуется вообще. Конечно, за исключением случаев, когда установленный сервитут подлежит сохранению. К заявлению в обязательном порядке прилагаются документы, которые подтверждают, что все предусмотренные соглашением выплаты к этому моменту произведены. Соблюдение этого конституционного условия предварительного и равноценного возмещения важно, как оно является значимой процедурной гарантией института изъятия в Российской Федерации. С момента государственной регистрации прекращаются все права на изымаемые объекты недвижимости и возникает соответствующее публичное право либо право организации, по ходатайству которой осуществлялось изъятие. Возникновению соответствующего права на изъятие

⁵³ Федеральный закон от 13.07.2015 N218-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2020)// Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, N29 (часть I), ст.4344

объекты недвижимости не препятствует даже факт отсутствия в государственном реестре зарегистрированных на них прав.

В тех случаях, когда образуются земельные участки, необходимые для изъятия, государственный кадастровый учет их производится при наличии решения об изъятии, документов, удостоверяющих право на исходный земельный участок и проекта межевания, а в случае его отсутствия по схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории. При этом снятие исходного земельного участка с кадастрового учета и прекращение прав на него происходит только после регистрации прав на образуемые земельные участки. Если этого не происходит в течение трех лет, то государственный регистратор принимает решение о снятии их с учета. Снятие с учета образованных земельных участков может быть произведено и до истечения трехлетнего срока по обращению того же лица, которое подавало заявление об их образовании.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что в федеральном законодательстве отсутствуют положения об ответственности нового правообладателя изъятых земельных участков за неиспользование их в соответствии с целями, заявленными в решении об изъятии. Например, когда в результате реализации проекта, земельный участок не был затронут или проект был вовсе отменён. Такое отсутствие последствий является упущением в современном законодательстве, требующего скорейшего исправления. Между тем, если мы обратимся к истории, то можем обнаружить положения, предупреждающие бессмысленное отчуждение. В Российской Империи были предусмотрены законодательные нормы, дающие прежним владельцам исключительное право выкупа изъятых имущества, в случае прекращения действия обстоятельств, вынуждавших прибегать к процедуре публичного изъятия. Право исключительности действовало на протяжении 10 лет, а после этого срока переходило в право приоритета. Такая гарантия представляла большую значимость для семей, в течение многих десятилетий владевших поместьями и родовыми усадьбами, передававшимися из поколения в поколение. Подобная мера, позволяющая предыдущему правообладателю изъятых земельного участка в случае нереализации поставленных целей иметь

приоритетное право на его приобретение, имея она место быть в современном российском законодательстве, могла бы минимизировать риски возможного злоупотребление со стороны властных органов институтом публичного изъятия.

В целом же, процедура изъятия земельного участка в достаточной степени урегулирована законодательством, несмотря на наличие моментов снижающих защищенность частного собственника ради ускорения реализации публичных проектов в целях социально-экономической выгоды.

3 СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО СПОРАМ СВЯЗАННЫМ С ИЗЪЯТИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Соблюдение законных прав и интересов правообладателей изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, а также эффективная защита в случае их нарушения или ущемления способствуют неукоснительному соблюдению порядка процедуры изъятия и стимулированию законного поведения должностных лиц уполномоченных органов государственной власти. Именно поэтому суды играют важную роль в процессе соблюдения законности изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Рассмотрим применение механизмов судебной защиты нарушенных прав на конкретных примерах.

3.1 Судебная практика по спорам связанным с размером возмещения за изымаемый земельный участок

Осуществление изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд допускается только при условии предварительного и равноценного возмещения. Однако не редки случаи отсутствия компромисса по вопросу установления размера такого возмещения. Справедливость притязаний в таком случае призван установить суд. Стоит заметить, что такие споры, затрагивающие экономические интересы, являются весьма распространенными в судебной практике и в принятии решений по ним не наблюдается должного единообразия.

Так, в гражданском деле по иску ГКУ «Управление автомобильных дорог» к Е.В.Вороной⁵⁴ об изъятии земельного участка для государственных нужд в

⁵⁴ Решение Октябрьского районного суда города Екатеринбурга Свердловской области от 26.08.2019г. N 2-1688/2019~М-871/2019 по делу N 2-1688/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

связи с реконструкцией автомобильной дороги на территории Свердловской области разногласия сводились к размеру возмещения, которое в соответствии с отчетом, выполненным по заказу истца, составило 4 934 172 рубля.

Считая оценку, представленную истцом, несправедливой и не соответствующей действительности, ответчиком был предоставлен иной отчет, заказанный ею, по которому сумма возмещения составляла 8 813 453 рубля. В связи с возникшими разногласиями относительно рыночной стоимости земельного участка, жилого дома, размера убытков, причиняемых изъятием земельного участка и дома, судом была назначена и проведена судебная оценочная экспертиза. В соответствии с заключением указанной экспертизы общий размер возмещения за изымаемые объекты недвижимости составил 8 702 539 рублей. В итоге в судебном решении эта сумма и была определена в качестве возмещения за изымаемую недвижимость.

Свое решение суд мотивировал тем, оценка, произведенная в рамках судебной экспертизы, соответствует требованиям закона, экспертиза проведена компетентным экспертом, в заключении не содержится каких-либо противоречий, а сделанные выводы полностью обоснованы. При этом суд не принял в качестве достоверных доказательств отчеты об оценке истца и ответчика сославшись на то, что в распоряжении специалистов, в отличие от судебного эксперта, отсутствовали все добытые по настоящему гражданскому делу доказательства, расчет произведенного в них возмещения за изымаемый объект, на момент рассмотрения дела является не актуальным. Более того, данные заключения вызвали сомнения в объективности, поскольку выполнены по заказу истца и ответчика, соответственно, в отличие от заключения судебной экспертизы, выполненной по поручению суда.

В другом деле по иску ГК «Российские автомобильные дороги» к Сериковой А.Ф. о принудительном изъятии для нужд Российской Федерации образованного земельного участка в связи с реконструкцией участка дороги М-4

«Дон»⁵⁵ ответчиком не признавались исковые требования в части определения размера возмещения за изымаемую недвижимость, считая компенсацию в размере 435 404 рублей значительно заниженной по сравнению с рыночной стоимостью схожих земельных участков.

Так как соглашение по вопросу размера возмещения взамен изымаемого для государственных нужд земельного участка не было достигнуто, судом по делу была назначена экспертиза, однако ее результаты не были приняты в качестве доказательства размера стоимости выплат за изъятие. Суд посчитал произведенный расчет рыночной стоимости нарушающим требования статьи 56.8 ЗК РФ, потому как произведен он был исходя из того, что изымаемый земельный участок является самостоятельным объектом недвижимости, а не определен как разница между рыночной стоимостью исходного земельного участка и сохраняющегося у правообладателя. При этом, проведение дополнительной или повторной экспертизы не назначалось. Суд, с учетом того, что иных допустимых доказательств оспаривающих правильность расчета рыночной стоимости и убытков согласно отчета истца ответчиком не представлено, признал этот отчет в качестве доказательства в обоснование исковых требований и установил указанную в нем сумму в размере 435 404 рублей в качестве возмещения за изымаемый для государственных нужд земельный участок.

Нередки подобного рода разбирательства и в арбитражных судах. Так, в деле по иску АО «Калининградский янтарный комбинат» к ООО «Типлекс» об определении размера компенсации за земельный участок, изымаемый для государственных нужд, истец просил установить компенсацию в размере 8 808 000 рублей⁵⁶. Указанный земельный участок находится у Общества на праве долгосрочной аренды. Судом назначена экспертиза, по результатам проведения которой сумма возмещения, включающая в себя рыночную стоимость прав аренды и понесенные убытки, составила 33 497 621 рубль.

⁵⁵ Решение Аксайского районного суда Ростовской области от 09.09.2019г. N 2-1496/2019~М-1254/2019 по делу N2-1496/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

⁵⁶ Решение Арбитражного суда Калининградской области от 29.11.2019г. по делу N A21-12172/2017// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

Истцом было заявлено ходатайство о вызове в судебное заседание для дачи пояснений одного из экспертов и о назначении по делу повторной судебной экспертизы, однако в удовлетворении данных ходатайств было отказано, поскольку судом в экспертном заключении не было усмотрено недостатков, не возникло сомнений в его достоверности, не установлено наличие противоречий, послуживших основанием для назначения повторной экспертизы, не представлены доказательства, опровергающие выводы эксперта. Таким образом, признав экспертное заключение соответствующим требованиям закона, суд в своем итоговом решении определил размер возмещения на основании указанного заключения судебной экспертизы.

Еще в одном деле в Арбитражный суд рассматривал спор по иску ГКУ «Служба автомобильных дорог» к индивидуальному предпринимателю Усманову Мансуру о принудительном изъятии земельного участка⁵⁷. В целях строительства автомобильной дороги Керчь – Севастополь был произведен раздел земельного участка, арендуемого ответчиком, для дальнейшего изъятия части исходного участка для государственных нужд. Индивидуальный предприниматель настаивал на полном изъятии, обосновывая тем, что в результате изъятия только части арендуемого им земельного участка нарушаются градостроительные нормы и становится невозможной эксплуатация здания Кафе-бара по его целевому назначению в следствии размещения федеральной дороги. В обоснование своих доводов истец предоставил акт экспертного строительно-технического исследования, содержащий выводы эксперта о невозможности безопасной эксплуатации объекта недвижимости. Кроме того, установление в перспективе шумопоглощающих панелей приведет к изоляции заведения от автотрассы, сделав невозможным доступ к нему потенциального клиента. Также, в акте была приведена оценка рыночной стоимости здания кафе-бара, которая составила 130 941 759 рублей, и упущенной выгоды от имущественного права аренды земельного участка в размере 2 050 043 рублей.

⁵⁷ Решение Арбитражного суда Республики Крым от 18.11.2019г. по делу N А83-8279/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

Однако судом доводы ответчика о невозможности эксплуатации и изоляции заведения признаны несостоятельными, поскольку техническая возможность съезда с автодороги и подъезда к объекту сохраняется, а соблюдение современных стандартов (в том числе принятие мер для шумопоглощения, звукоизоляции) при строительстве автомобильных дорог не может ставиться в зависимость от воли собственника коммерческого объекта вследствие возможного ограничения обзора либо видимости его кафе, поскольку указанные меры имеют преобладающее общественное значение, в первую очередь для жителей близлежащих населенных пунктов. В итоговом решении судом было определено возмещение в связи с изъятием земельного участка, согласно отчету, выполненному по заказу истца, в размере 4 909 500 рублей.

Вот еще пример судебного разбирательства по двум абсолютно аналогичным делам, по которым судами были приняты совершенно противоположные решения. Так, в делах по искам Администрации МО «Северодвинск» к Конотопову Ф.О.⁵⁸ и Администрации МО «Котлас» к Свиридовой С.А.⁵⁹ об изъятии для муниципальных нужд земельного участка и расположенного на нем многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу, споры возникли из-за разногласия в отношении возмещения за изымаемую недвижимость. Ответчиками был выбран способ получения возмещения за изъятые для муниципальных нужд имущество в натуральном виде, то есть предоставление в собственность взамен изымаемого другого равноценного жилого помещения пригодного для проживания без доплаты разницы между ними, аргументируя свою позицию тем, что предложенный органом местного самоуправления размер возмещения значительно ниже рыночной стоимости изымаемого жилого помещения, в связи с чем невозможно приобретение равнозначного жилого помещения. Предложение Администрации о предоставлении возмещения в натуральном виде содержало только вариант с

⁵⁸ Решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 20.09.2019г. N 2-4076/2019~М-3422/2019 по делу N2-4076/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

⁵⁹ Решение Архангельского областного суда от 18.11.2019г. N 3А-778/2019~М-786/2019 по делу N3А-778/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

доплатой за новое жилье. В первом случае заявленные ответчиком требования были удовлетворены, во втором же деле в их удовлетворении было отказано.

Свое решение в отношении Конотопова Ф.О суд мотивировал следующим: при предоставлении гражданину жилого помещения взамен изымаемого у него не может требоваться какая-либо доплата за разницу цен жилых помещений, так как это противоречит положениям федерального законодательства и разделу VI адресной Программы Архангельской области «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2019 – 2025 годы», который не предусматривает возможность приобретения жилых помещений за счет средств граждан, переселяемых из аварийного жилья, источниками финансирования Программы являются средства областного бюджета, средства местных бюджетов и средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Решение в отношении Свиридовой С.А. было аргументировано судом следующим образом: в соответствии с п.20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», если стоимость предоставляемого жилого помещения выше стоимости изымаемого, то по соглашению сторон обязанность по оплате разницы между ними возлагается на собственника. Вопросы компенсации за изымаемые для муниципальных нужд объекты недвижимости являются полномочиями органов местного самоуправления, которые обладают правом устанавливать дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан за счет средств местного бюджета. Однако, указанные полномочия являются правом, а не обязанностью и осуществляется при наличии возможности. При этом судом отмечено о возможности оказания адресной помощи гражданам за счет средств резервного фонда, но для этого Свиридовой С.А. необходимо обратиться в Правительство Архангельской области с соответствующим заявлением.

Таким образом, проанализировав практику разрешения судами споров по вопросу возмещения за изымаемые для государственных и муниципальных нужд

объекты недвижимости, можно сделать вывод о том, что нарушению должного единообразия судебной практики способствует субъективный фактор. Огромное влияние оказывают различия во взглядах конкретных судей на фактически одинаковые проблемы, разноречивая трактовка судами общей юрисдикции и арбитражными судами одних и тех же правовых норм. Однако такие примеры способствуют выявлению пробелов в действующих нормативно-правовых актах, стимулируя деятельность законодателя по совершенствованию правовой базы.

3.2 Судебная практика по спорам связанным с несоблюдение порядка изъятия земельных участков

Соблюдение порядка изъятия земельных участков является значимым критерием законности процедуры отчуждения, способствующим установлению стабильности в правоотношениях, складывающихся в процессе осуществления изъятия. Соответственно нарушения, выражающиеся в несоблюдении всего порядка или отдельных этапов этой процедуры, выявляют некомпетентность или бездействия уполномоченных органов государственной власти, заставляя правообладателей прибегать к судебной защите своих законных прав и интересов.

Обжалование решения органа государственной власти или местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд является одним из действенных механизмов защиты прав собственников.

Непременным условием размещения объектов, определенных в статье 49 ЗК РФ, представляется отсутствие иных возможных вариантов их расположения. Этот критерий закреплен законодателем в качестве принципа исключительности, коим должен руководствоваться орган, принимающий решение об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Данный принцип подразумевает, что уполномоченный орган государственной власти обязан доказать отсутствия альтернативных вариантов возможного размещения планируемого объекта, кроме как на изымаемом земельном участке. Этому

находится подтверждение и в судебных разбирательствах. Несоблюдение принципа исключительности, заложенного в ст. 49 ЗК РФ, и невозможность отнесения основания изъятия земельного участка к вариантам, предусмотренным в указанной статье, являются основанием для признания судом незаконным решения об изъятии.

Так, в деле по иску Сурмава А.П. к администрации МО о признании незаконным и отмене решения об изъятии земельного участка для муниципальных нужд в целях строительства автомобильной дороги местного значения⁶⁰, истцом были представлен отчет эксперта, в котором содержались варианты возможного размещения автодороги, не затрагивавшие изымаемого земельного участка. Экспертное заключение было принято судом в качестве надлежащего доказательства, а эксперт предупрежден об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Таким образом, суд пришел к выводу, что администрация муниципального образования допустила существенное нарушение порядка изъятия земельного участка для муниципальных нужд. Решение об изъятии было признано незаконным и подлежащим отмене.

Стоит отметить, что законодатель предъявляет существенные требования к обоснованию решения об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Так, например, не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений об изъятии, если планируемые объекты отсутствуют в документах территориального планирования, предусмотренных ГрК РФ. Вот наглядный пример из судебной практики, ясно продемонстрировавший как несоответствие обоснования изъятия указанным документам становится основанием для признания решения об изъятии недействительным.

Так, в арбитражном суде рассматривалось дело по иску индивидуального предпринимателя Коптеевой В.С. к администрации Миасского городского округа,

⁶⁰ Решение Октябрьского районного суда города Новороссийска Краснодарского края от 11.03.2016г. N 2-4512/2016~М-5241/2016 по делу N2-4512/2016// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

в котором истец просил признать решения органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для муниципальных нужд незаконным⁶¹. Решение об изъятии было принято в связи с необходимостью строительства станции обезжелезивания воды, как объекта системы водоснабжения местного значения. В соответствии со статьей 18 ГрК РФ генеральный план городского округа является документом территориального планирования, ознакомившись с которым суд подтвердил факт отсутствия схемы размещения станции на земельном участке истца, что нарушает требования пункта 4 статьи 9 ГрК РФ. Решение об изъятии было признано недействительным, так как администрацией был нарушен порядок его принятия.

Такие случаи из судебной практики свидетельствуют о том, что судьи очень внимательно оценивают действия уполномоченных органов государственной власти по соблюдению всех предусмотренных действующим законодательством аспектов процедуры изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд и малейшее нарушение либо отклонение от законодательных норм приводит к тому, что решение об изъятии признается недействительным.

Недопустимость произвольного лишения имущества, закрепленная в Конституции РФ, обеспечивает неприкосновенность частной собственности, а правомерное изъятие любого имущества допустимо только в определенных законом исключительных случаях с учетом обязательности соблюдения соответствующей процедуры. Неуведомление правообладателя о предстоящем изъятии является нарушением установленной процедуры изъятия, вследствие чего у суда появляется основание для отказа уполномоченному органу государственной власти в удовлетворении требования о принудительном изъятии.

В подтверждение вышесказанному, рассмотрим пример из судебной практики. ФКУ «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства»

⁶¹ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 06.12.2015г. по делу N А79-36895/2015// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

обратилось в суд с исковым заявлением к ФГУСП «Михайловское» о принудительном изъятии земельного участка, предоставленного ответчику на праве постоянного (бессрочного) пользования⁶². В ходе судебного разбирательства судом был проверен официальный Интернет-сайт Федерального дорожного агентства (rosavtodor.ru), в следствие чего было установлено, что в нарушении требования законодательства решение об изъятии вышеуказанного земельного участка опубликовано не было, а значит процедура изъятия соблюдена не была. В удовлетворении иска было отказано.

Зачастую встречаются ситуации, когда земельный участок оказывается уже занятым для реализации мероприятий, необходимых для удовлетворения публичных нужд, при этом процедура его изъятия уполномоченным органом государственной власти или органом местного самоуправления не проводилась совсем или не была завершена должным образом. Формально земельный участок числится за правообладателем, который продолжает нести расходы на его содержание, платить налоги или арендную плату, фактически же право использования по целевому назначению им утрачено. Причины такого умышленного нарушения могут быть разные начиная от желания скорейшего выполнения должностными лицами органов власти полученных сверху указов в попытке выделиться перед руководством досрочной реализацией поставленных задач, вплоть до возможным стремлением манипулировать правообладателями, диктуя свои условия изъятия, в том числе размера возмещения, в силу опасения ущемленных землевладельцев вовсе остаться ни с чем.

Чаще всего фактическое занятие происходит линейными объектами – автомобильные дороги, инженерные коммуникации, а бывает и весьма специфичными, такими как кладбище. В таких ситуациях не всегда возможно устранить уже осуществленные преобразования и ликвидировать последствия таких изменений, вернуть земельный участок до так называемого начального состояния. Это означает, что правообладатели могут рассчитывать лишь на

⁶² Решение Арбитражного суда Приморского края от 28.09.2016г. по делу N А51-19726/2015// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

возмещение ущерба, причиненного таким очевидным и злонамеренным нарушением порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Так, с иском к администрации города Ставрополь в целях обеспечения защиты своих прав в суд обратился Зайцев Ю.В.⁶³ Истец является правообладателем земельного участка, который фактически используется для муниципальных нужд без завершения процедуры изъятия. По всему его участку было проложено асфальто-бетонное покрытие в целях реконструкции автодороги, при этом соглашение об изъятии не заключалось, судебного решения о принудительном изъятии не выносилось, истец фактически лишен земельного участка, но должного возмещения не получил. Суд признал, что были нарушены имущественные права истца, обязательства о предварительном и равноценном возмещении выполнены не были, в то время как земельный участок фактически был изъят. Удовлетворив иск, суд обязал администрацию возместить понесенные убытки.

Аналогичный механизм защиты в ситуации, когда площадь изъятых земельных участков не соответствует данным, заявленным в решении об изъятии. Так, при рассмотрении судом дела по иску Департамента транспорта и дорожного хозяйства Приморского края к Косьяненко Н.С. об изъятии земельных участков для государственных нужд⁶⁴, ответчиком была предоставлена составленная кадастровым инженером схема границ осуществленных дорожных работ, в которой указана реальная площадь ее участка, занятая дорожным покрытием. Суд не признал предъявленные доводы в качестве основания для отказа в иске, однако указал, что ответчица не утратила права на возмещение убытков, нанесенных ей фактическим лишением имущества путем предъявления соответствующего иска.

Как видим из приведенных примеров судебной практики случаи нарушения установленного законом порядка изъятия земельных участков для

⁶³ Решение Октябрьского районного суда города Ставрополь от 30.05.2016г. N 2-1193/2016~М-713/2016 по делу N2-1193/2016// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

⁶⁴ Решение Уссурийского районного суда Приморского края от 13.09.2019г. N 2-3717/2019~М-3258/2019 по делу N2-3717/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

государственных и муниципальных нужд не редки и правообладателям приходится прибегать к механизмам судебной защиты для восстановления поправанных прав или компенсации понесенного урона. Действенность таких механизмов служит надежным залогом от повторения попыток злоупотребления правом и отступления от законодательных норм, стоящих на страже имущественных интересов правообладателей, в последующем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленной работе осуществлено исследование правового регулирования изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Как юридически значимая деятельность, изъятие земельных участков, согласно мнению современных авторов научно-исследовательских работ по данной тематике, представляет собой взаимосвязанные, отвечающие требованиям действующего законодательства, действия уполномоченных органов исполнительной власти и органов самоуправления, физических и юридических лиц, выполняемые в строго установленном законом порядке, имеющие в качестве конечной цели прекращение частного права и установление права публичного на земельные участки, являющиеся предметом государственного интереса.

Как правовой институт, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляет собой совокупность правовых норм, регламентирующих общественные отношения, возникающие в процессе прекращения субъективных имущественных прав на земельные участки ради необходимости использования последних в публичных интересах. Именно с помощью этого института право пытается примирить интересы общества с интересами отдельно взятых собственников.

Государственные и муниципальные нужды определяются в правоприменительной практике как потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков. К таким потребностям, выступающим в качестве оснований изъятия, законодатель относит исключительные обстоятельства, вызванные необходимостью выполнения международных договоров Российской Федерации, необходимостью строительства или реконструкции определенного перечня объектов, имеющих федеральное, региональное или местное значение,

признанием дома аварийным и подлежащим сносу, отнесением земель к особо охраняемым территориям, осуществлением недропользования, а также иные основания, предусмотренные федеральным законодательством.

Анализ норм, регулирующих общественные отношения в сфере изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд позволяет прийти к выводу о положительной динамике развития в этой сфере. С 1 апреля 2015г. в силу вступили изменения в Земельный кодекс РФ, благодаря чему появилась целая глава, посвященная порядку изъятия. В общем порядке публичного изъятия выделяют нижеследующие этапы:

- выявление правообладателей изымаемого земельного участка;
- принятие решения об изъятии земельного участка;
- определение размера возмещения в связи с изъятием земельного участка;
- заключение соглашения об изъятии земельного участка;
- государственная регистрация прав на изъятые земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости.

Нововведением также является возможность определенных организаций наряду с уполномоченными органами власти выступать инициаторами процедуры изъятия, посредством подачи ходатайства по строго определенной форме. При этом все финансовые расходы, включая возмещение за изъятие, ложатся на плечи такой ходатайствующей организации.

По прежнему остается актуальным вопрос об эффективной защите прав собственников и других правообладателей на земельные участки. Поводами для обращения в суд для защиты поспоренных прав зачастую становятся разногласия по вопросу определения размера возмещения или нарушения установленного законом порядка процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Охрана законных прав и интересов правообладателей изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, а также надежная защита в случае их нарушения или ущемления способствуют неукоснительному соблюдению порядка процедуры изъятия и

стимулированию законного поведения должностных лиц уполномоченных органов государственной власти.

Проблемы различия во взглядах конкретных судей на фактически одинаковые проблемы, разноречивая трактовка одних и тех же правовых норм способствуют выявлению пробелов в действующих нормативно-правовых актах, стимулируя деятельность законодателя по совершенствованию правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N6-ФКЗ, от 30.12.2008 N7-ФКЗ, от 05.02.2014 N2-ФКЗ, от 21.07.2014 N11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N31, ст.4398
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020)// Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N32, ст.3301
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N136-ФЗ (ред. от 18.03.2020)//Собрание законодательства РФ , 29.10.2001, N44, ст.4147
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N190-ФЗ (ред. от 27.12.2019)//Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N1 (часть 1), ст.16
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N188-ФЗ (ред. от 06.02.2020)//Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N1 (часть 1), ст.14
6. Федеральный закон от 14.03.1995 N33-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об особо охраняемых природных территориях»//Собрание законодательства РФ, 20.03.1995, N12, ст.1024
7. Федеральный закон от 15.07.1995 N101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, N29, ст.2757
8. Федеральный закон от 21.07.1997 N122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)// Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, N30, ст.3594//Документ утратил силу с 01.01.2020

9. Федеральный закон от 29.07.1998 N135-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N31, ст.3813

10. Федеральный закон от 31.03.1999 N69-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О газоснабжении в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, N14, ст.1667

11. Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N40, ст.3822

12. Федеральный закон от 01.12.2007 N310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «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» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)//Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, N49, ст.6071

13. Федеральный закон от 08.05.2009 N93-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «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» //Собрание законодательства РФ, 11.05.2009, N19, ст.2283

14. Федеральный закон от 17.07.2009 N145-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, N29, ст.3582

15. Федеральный закон от 28.09.2010 N244-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инновационном центре «Сколково»// Собрание законодательства РФ, 04.10.2010, N40, ст.4970

16. Федеральный закон от 05.04.2013 N43-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, N14, ст.1651

17. Федеральный закон от 07.06.2013 N108-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «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» //Собрание законодательства РФ, 10.06.2013, N23, ст.2866

18. Федеральный закон от 31.12.2014 N499-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019)//Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, N1 (часть 1), ст.52

19. Федеральный закон от 13.07.2015 N218-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2020)// Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, N29 (часть I), ст.4344

20. Федеральный закон от 03.07.2016 N361-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, N27 (часть II), ст.4294

21. Закон РФ от 21.02.1992 N2395-1 (ред. от 27.12.2019) «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.02.2020)//Собрание законодательства РФ, 06.03.1995, N10, ст.823

22. Указ Президента РФ от 11.08.2003 N960 (ред. от 03.07.2018) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 18.08.2003, N33, ст.3254

23. Постановление Правительства РФ от 06.05.2015 N442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд»//Собрание законодательства РФ, 11.05.2015, N19, ст.2841

24. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N432 (ред. от 12.02.2020) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»//Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, N23, ст.2721

25. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 N418 (ред. от 06.02.2020) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 09.06.2008, N23, ст.2708

26. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 N374 (ред. от 26.03.2020) "Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве"//Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N31, ст. 3264

27. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N397 (ред. от 23.04.2019) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта»//Собрание законодательства РФ, 09.08.2004, N32, ст.3344

28. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 N293 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»//Собрание законодательства РФ, 28.06.2004, N26, ст.2669

29. Приказ Минэкономразвития России от 23.04.2015 N250 (ред. от 27.10.2016) «Об утверждении требований к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, состава прилагаемых к нему документов, а также порядка и способов подачи ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и прилагаемых к нему документов в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и требований к их формату» (Зарегистрировано в Минюсте России

17.07.2015 N38066)// Официальный интернет-портал правовой информации
<http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2015

30. Распоряжение Минимущества РФ от 06.03.2002 N568-р (ред. от 31.07.2002) «Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков»// [Электронный ресурс]. – URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36189/ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

31. Распоряжение Минимущества РФ от 10.04.2003 N1102-р «Об утверждении Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости права аренды земельных участков»// [Электронный ресурс]. – URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43215/ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

32. Постановление пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»//Российская газета, N123, 08.07.2009

33. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.05.2005 N92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком»//Экономика и жизнь, N24, 2005. П.2

34. Рекомендации по применению Федерального закона от 31 декабря 2014г. N499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития России)// [Электронный ресурс]. – URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190378/Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

35. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 29.11.2019г.по делу N A21-12172/2017// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

36. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 18.11.2019г.по делу N A83-8279/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

37. Решение Арбитражного суда Приморского края от 28.09.2016г. по делу N А51-19726/2015// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

38. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 06.12.2015г. по делу N А79-36895/2015// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

39. Решение Аксайского районного суда Ростовской области от 09.09.2019г. N 2-1496/2019~М-1254/2019 по делу N2-1496/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

40. Решение Архангельского областного суда от 18.11.2019г. N 3А-778/2019~М-786/2019 по делу N3А-778/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

41. Решение Октябрьского районного суда города Екатеринбурга Свердловской области от 26.08.2019г. N 2-1688/2019~М-871/2019 по делу N 2-1688/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

42. Решение Октябрьского районного суда города Новороссийска Краснодарского края от 11.03.2016г. N 2-4512/2016~М-5241/2016 по делу N2-4512/2016// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

43. Решение Октябрьского районного суда города Ставрополь от 30.05.2016г. N 2-1193/2016~М-713/2016 по делу N2-1193/2016// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

44. Решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 20.09.2019г. N 2-4076/2019~М-3422/2019 по делу N2-4076/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

45. Решение Уссурийского районного суда Приморского края от 13.09.2019г. N 2-3717/2019~М-3258/2019 по делу N2-3717/2019// [Электронный ресурс] – URL: <https://sudact.ru>

Учебная и научная литература:

46. Аксюк И. В. Изъятие недвижимости как основание принудительного прекращения права собственности // Право и экономика. 2006. №7. [Электронный

ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/5276030//Справочно-правовая система «ГАРАНТ»>.

47. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. М.: Издательство «Новый индекс», 2010.

48. Дамбиева Т.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Адвокат, 2006, № 10.

49. Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: соотношение норм Гражданского и Земельного кодексов // Юридический мир. 2007. № 2.

50. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8.

51. Земельное право: Учебник / Под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева; А.В. Бабанов и др. М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2008.

52. Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Рук. авт. кол-ва М.В. Бархатов. М.: Юрайт-Издат, 2008.

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

54. Коростелев С.Ч., Краснова А.Ю. К вопросу определения равноценного возмещения частным собственникам при изъятии имущества для государственных и муниципальных целей // Имущественные отношения. 2013. № 8.

55. Коростелев С. П. Проблемы оценки для целей возмещения убытков при изъятии земельных участков. [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.ocenchik.ru/docs/227.html>// Портал «Оценщик.ру».

56. Корнеев А.Л. Некоторые вопросы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // «Экологическое право», 2005, № 1.

57. Липски С.А. Земельное право: учебник. М.: КНОРУС, 2017.

58. Матеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999.

59. Михайлова А. Изъятие земельных участков у граждан: новый порядок – новые проблемы? Михайлова А. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/article/621824/#ixzz6JsXFL7ad//> Справочно-правовая система «ГАРАНТ».

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

61. Своде Законов Российской Империи // [Электронный ресурс] – URL: <http://pravo.fso.gov.ru>

62. Сидорова Е.Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: Автореф. канд. юрид. наук. М., 2010.

63. Сыроедов Н. А. Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10.

64. Экспертное заключение по проекту Федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25.11.2013 N123-2/2013) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».