

УДК 347.2/3

Рубрика ГОСУДАРСТВО. ОБЩЕСТВО. ПРАВО

Сергей Анатольевич Чаркин,

кандидат юридических наук, доцент, charkin.sergey@icloud.com, доцент кафедры гражданского права и процесса Волгоградского гуманитарного института, Россия, 400119 г. Волгоград, улица 25 лет Октября, 1, стр.

Прекращение правоотношений земельной недвижимости: вопросы теории

Аннотация

Введение. В отношении объектов земельной недвижимости могут возникать (изменяться) или прекращаться самые различные виды правоотношений, которые можно в самом общем виде подразделить на вещные и обязательственные. Предметом нашего исследования выступают основания прекращения правоотношений частной собственности на земельную недвижимость, которое влечет за собой юридические факты разной отраслевой принадлежности, образующие сложные фактические составы, включающие уникальные комбинации юридических фактов-действий (юридических актов) и событий. Исследование такой динамики позволяет нам лучше понимать механизм действия права и вносит вклад в теорию гражданских правоотношений

Методы: при написании статьи были использованы различные методы научного познания: диалектический, метод системного анализа, сравнительно-правовой метод. Материалом исследования являются нормативные акты гражданского и земельного законодательства, регламентирующие прекращение правоотношений собственности на земельную недвижимость, а также научные работы по вопросам применения российского и зарубежного гражданского права

Результаты. Основания прекращения правоотношений земельной недвижимости носят межотраслевой характер, но их ядром выступают нормы гражданского права. В числе таких оснований можно выделить добровольное отчуждение имущества; изъятие недвижимости для государственных нужд; реквизицию; прекращение права собственности на земельный участок как санкция за правонарушение; принудительное изъятие земельного участка у лица, которому он не может принадлежать в силу закона. Изъятие земельного участка для публичных нужд и реквизицию следует объединить в общую доктринальную категорию, предложенную дореволюционными цивилистами (экспроприация). В настоящий момент в законодательстве нет исчерпывающего перечня публичных нужд, являющихся основанием изъятия земельных участков. Это порождает ряд негативных последствий, связанных с возможностью перехода изъятых органом публичной власти земельных участков в частную собственность коммерческих юридических лиц.

Ключевые слова: земельный участок; прекращение права; реквизиция; изъятие; государственные нужды; собственность.

Sergey Anatolyevich Charkin,

Candidate of Law, Associate Professor, charkin.sergey@icloud.com, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Volgograd Humanitarian Institute, Russia, 400119 Volgograd, 25 let Oktyabrya street, 1, p.

Termination of legal relations of land real estate: issues of theory

Annotation

Introduction. In relation to objects of land real estate, a variety of types of legal relations may arise (change) or terminate, which can be divided into property and obligation in the most general form. The subject of our research is the grounds for termination of legal relations of private ownership of land real estate. which entails legal facts of different industry affiliation, forming complex factual compositions,

including unique combinations of legal facts-actions (legal acts) and events. The study of such dynamics allows us to better understand the mechanism of law and contributes to the theory of civil law relations

Methods: when writing the article, various methods of scientific cognition were used: dialectical, method of system analysis, comparative legal method. The research material is normative acts of civil and land legislation regulating the termination of legal relations of ownership of land real estate, as well as scientific works on the application of Russian and foreign civil law

Results. The grounds for termination of legal relations of land real estate are intersectoral in nature, but their core is the norms of civil law. Such grounds include voluntary alienation of property; seizure of real estate for state needs; requisition; termination of ownership of a land plot as a sanction for an offense; compulsory seizure of a land plot from a person to whom it cannot belong by virtue of the law. The seizure of land for public needs and requisition should be combined into a common doctrinal category proposed by pre-revolutionary civilists (expropriation). At the moment, the legislation does not contain an exhaustive list of public needs that are the basis for the seizure of land plots. This generates a number of negative consequences associated with the possibility of transferring land plots seized by a public authority to private ownership of commercial legal entities.

Keywords: land plot; termination of rights; requisition; seizure; state needs; ownership

Введение. В отношении объектов земельной недвижимости могут возникать (изменяться) или прекращаться самые различные виды правоотношений, которые можно в самом общем виде подразделить на вещные и обязательственные. Не имея возможности охватить в рамках одной статьи всю эту динамику оснований и процедур, ограничимся далее рассмотрением оснований прекращения правоотношений частной собственности на земельную недвижимость. Как и в большинстве случаев возникновения правоотношений частной собственности на объекты недвижимости, их прекращение влекут

юридические факты разной отраслевой принадлежности, образующие сложные фактические составы, включающие уникальные комбинации юридических фактов-действий (юридических актов) и событий. Исследование такой динамики позволяет нам лучше понимать механизм действия права и вносит вклад в теорию гражданских правоотношений

Методы. При написании статьи были использованы различные методы научного познания: диалектический метод, который помог оценить актуальность изучаемого явления, его значимость; метод системного анализа, который позволил исследовать искусственные системы (социальные, экономические, организационные, технические и других); сравнительно-правовой метод, примененный для сопоставления однопорядковых юридических понятий, явлений, процессов и выяснения между ними сходства и различия. Материалом исследования являются нормативные акты гражданского и земельного законодательства, регламентирующие прекращение правоотношений собственности на земельную недвижимость, а также научные работы по вопросам применения российского и зарубежного гражданского права.

Результаты. Основания прекращения права частной собственности на земельные участки включают в себя ряд разновидностей, отличающихся уникальным перечнем юридических фактов:

1) добровольное отчуждение собственником объекта недвижимости. Собственник земельного участка может его подарить, продать, обменять на иное имущество, либо добровольно отказаться от него (ст.53 ЗК РФ). В последнем случае прекращение правоотношений собственности влекут два правомерных юридических факта-действия: подача собственником заявления об отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество (Росреестр) и юридический акт регистрации прекращения права частной собственности. В эту же подгруппу следует включить добровольное прекращение деятельности юридического лица(его ликвидацию), использующего земельный участок на праве собственности. Своя

специфика есть и у фактического состава, влекущего добровольное прекращение права аренды или сервитута.

2) прекращение права частной собственности на земельную недвижимость лица, не совершившего противоправных деяний, осуществляемое в публичных интересах. Наиболее типичными примерами тут являются реквизиция и национализация (принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд). Кроме того, в состав данной группы входит процедура принудительного отчуждения имущества, которое в силу закона не может принадлежать конкретному субъекту (например, если иностранному гражданину перешел по наследству земельный участок на приграничной территории).

3) прекращение права собственности (или иных вещных или обязательственных прав) на земельный участок как санкция за земельное правонарушение. В отличие от всех остальных случаев, здесь имеет место не регулятивное, а охранительное правоотношение. Его типичный пример - принудительное прекращение права собственности за нерациональное или нецелевое использование земельной недвижимости (ст.54.1 ЗК РФ), что наиболее характерно для земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения [1; 2]. Данную процедуру нельзя смешивать с конфискацией, поскольку после реализации земельного участка с торгов, его бывшему собственнику выплачивается полученная сумма, за вычетом расходов на проведение публичных торгов. Особым случаем в данной процедуре является прекращение прав на участок в случае неисполнения обязательств лица (включая процедуру банкротства). Его особое место в механизме принудительного прекращения права собственности на землю состоит в том, что изымаемое у лица недвижимое имущество само по себе не нужно для удовлетворения публичного интереса (и потому такой участок не переходит в государственную или муниципальную собственность). Государственный интерес здесь состоит в обеспечении исполнения взятых на себя обязательств.

Применение государственного принуждения в случае национализации и реквизиции влекут фактические составы с рядом характерных особенностей: в случае национализации - это наличие правомерного поведения собственника; наличие государственных или муниципальных нужд, реализация которых невозможна без изъятия земельного участка; истечение установленного законом срока с момента уведомления собственника о предстоящем изъятии; определение размера возмещения в связи с изъятием исходя из принципа полного возмещения частному собственнику всех понесенных расходов. В случае реквизиции ключевым юридическим фактом в фактическом составе является наличие события – чрезвычайного происшествия, которое и порождает необходимость постоянного (временного) занятия земельного участка и компенсации понесенных расходов. В случае прекращения прав на земельную недвижимость как санкции за земельное правонарушение, главным юридическим фактом является противоправное деяние, влекущее применение данной меры. Сходной чертой всех этих фактических составов является необходимость защиты публичных интересов, наличие юридического факта – события (истечение срока), а также юридического факта – решения суда (кроме реквизиции). Отличия заключаются в том месте (значимости), которое занимают события в фактическом составе (наиболее важное место при реквизиции), а также факт наличия / отсутствия противоправности в действиях лица. Национализацию и реквизицию как основания прекращения права собственности на земельную недвижимость в научной юридической литературе иногда предлагают объединить в одну общую родовую группу, которую можно обозначить как «экспроприация». Данный термин впервые был предложен и теоретически обоснован еще дореволюционными российскими цивилистами.

Так, Г.Ф. Шершеневич предлагал понимать под экспроприацией принудительное возмездное отчуждение (ограничение) прав, осуществляемое государством для достижения общепольной цели¹. В.И. Синайский определял экспроприацию как принудительное и возмездное отчуждение недвижимости в

¹ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. - Тула, 2001. - 719 с. – С. 272.

установленном порядке по решению органов государственной власти ввиду общепольной цели, с возможным соблюдением справедливых и законных интересов собственника¹. По мнению М.В. Венецианова, экспроприация — это «право государственной власти принудительно отчуждать недвижимости и неразрывно связанные с ними другие имущественные права, а также устанавливать сервитуты, поскольку это необходимо для осуществления общепольных предприятий, с уплатой полного вознаграждения за отчуждаемые права» [3, с. 5].

Современные ученые понимают под экспроприацией принудительное возмездное отчуждение недвижимости (либо принудительное, как правило, безвозмездное ограничение права собственности на участок) которые производятся по требованию государственных или муниципальных органов в публичных интересах в судебном порядке вне связи с обстоятельствами чрезвычайного характера.²

В свою очередь, О.Л. Алтенгова называет экспроприацией принудительное возмездное отчуждение частного имущества, временное его занятие, установление сервитутов или ограниченных прав на него в интересах общества, производимое органом публичной власти. Ее квалифицирующими признаками будут выступать общепольность и возмездность.³ Существуют и другие точки зрения по данному вопросу. Не пытаясь произвести их полноценный охват, заметим, что само по себе возрождение этой дореволюционной цивилистической категории можно только приветствовать. Другое дело – какое содержание она должна принять. Представляется, что с О.Л. Алтенговой можно согласиться не во всем, поскольку установление сервитутов (вероятно, публичных сервитутов) имеет несколько иную юридическую природу,

¹ Синайский В.И. Русское гражданское право Выпуск I. Общая часть. - Киев, 1917. - 258 с.- С. 182.

² Аксюк И.В. Недвижимость в законодательстве России: понятие, основания и способы возникновения права собственности на нее: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С.11-12.

³ Алтенгова О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С.14.

отличную от принудительного изъятия земельного участка или его временного занятия при реквизиции. Анализ ст.23 ЗК РФ позволяет установить, что публичный сервитут может носить постоянный или временный характер и быть установлен для сенокосения, выпаса животных, рыболовства и иных подобных нужд, которые трудно назвать в полном смысле слова «публичными». Скорее, речь идет о «частно-публичных» нуждах местного населения [4, с.90]. При этом, в отличие от случаев «классической» экспроприации, публичный сервитут является безвозмездным, но при наличии указанных в ЗК РФ (ст.23) обстоятельств, правообладатель земельного участка вправе требовать изъятия у него такого участка для государственных или муниципальных нужд (с выплатой компенсации) или соразмерной платы. Столь же дискуссионной является и позиция О.Л. Алтенговой относительно возможности установления неких ограниченных прав на имущество в интересах общества. Если речь в данном случае идет об ограниченных вещных правах, то таковые при экспроприации на изымаемое (ограничиваемое в использовании и обороте) недвижимое имущество не устанавливаются. Исключением будет сервитут, который все-таки не является типичным случаем экспроприации. Исходя из этого, сформулируем наше доктринальное определение «экспроприации» как родовой категории.

Экспроприация – это принудительное возмездное отчуждение в государственную (муниципальную) собственность или временное использование недвижимого (реже движимого) имущества в публичных интересах (чаще всего по решению суда) с обязательным возмещением всех расходов, понесенных частным собственником такого имущества. Наиболее типичными случаями экспроприации являются реквизиция и национализация земельной недвижимости.

Реквизиция земельной недвижимости – это возмездное временное занятие или изъятие в государственную собственность земельных участков граждан и юридических лиц, обусловленное необходимостью ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных обстоятельств,

носящих чрезвычайный характер, осуществляемое для защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства в целом от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами реальных угроз. Необходимо выделить следующие принципиальные особенности фактического состава, влекущего возникновение правоотношений реквизиции земельного участка: наличие нормативного (юридического) акта, определяющего основание и порядок проведения реквизиции; наличие события – чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, угрожающей жизни, здоровью или иным защищаемым законом благам; принятие административного акта уполномоченным органом публичной власти о временном занятии земельного участка с выдачей его собственнику соответствующего документа; по окончании чрезвычайной ситуации добровольное (или в судебном порядке) возмещение органом публичной власти причиненных убытков, а также (в случае изъятия) рыночной стоимости участка.

Примечательно, что в ст.51 ЗК РФ речь идет только о реквизиции у собственника (а не у всех правообладателей земельной недвижимости), что снижает уровень гарантированности их прав. Довольно дискуссионным является и понимание юридической природы реквизиции, наличие или отсутствие в этой процедуре отдельных элементов сделки. Последние, на наш взгляд, проявляются в том, что орган публичной власти вступает в правоотношения с частным лицом по поводу компенсаций, причем расчет убытков или стоимости участка (при его изъятии) может быть сделан не только в судебном, но и добровольном порядке. Кроме того, заметим, что в рассматриваемом межотраслевом институте существует коллизия норм ГК и ЗК РФ. Так, формулировка «временно изъят», используемая ст. 51 ЗК РФ в определении реквизиции, противоречит ст. 242 и 235 ГК РФ, согласно которым реквизиция является основанием прекращения права собственности. Думается, что исходя из реальных обстоятельств принятия решений о реквизиции, более обоснованным является ее трактовка как временного или постоянного изъятия, поскольку далеко не всегда реквизируемому имуществу причиняется

непоправимый вред. В свою очередь, при национализации происходит изъятие земельной недвижимости для государственных или муниципальных нужд. Принципиальные отличия такого изъятия земельного участка от изъятия земельного участка сельскохозяйственного (или иного) назначения из-за его ненадлежащего использования (использования не по целевому назначению) заключаются в том, что в первом случае при изъятии земельного участка преследуется определенная государственная цель, поскольку земельный участок изымается для реализации потребностей государства (органа местного самоуправления), удовлетворение которых необходимо для осуществления их функций и возможно только путем изъятия. Во втором случае изъятие осуществляется в целях предотвращения нецелевого, а порой неправомерного использования земельного участка. Если во втором случае изъятие происходит без равноценного возмещения, то изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд сопровождается выплатой равноценной компенсации и представляет собой сложный юридический (фактический) состав, состоящий не только из акта органа публичной власти об изъятии, но и соглашения о выплате компенсации.

Обсуждение. Правовой базой изъятия земельных участков для публичных нужд являются Конституция, ГК РФ и ЗК РФ. Согласно ч. 3 ст. 35 Конституции, никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Если рассматривать процедуру изъятия земельной недвижимости для государственных или муниципальных нужд через призму теории правоотношений, то такое изъятие представляет собой совокупность правомерных действий органов публичной власти, направленных на принудительное прекращение в судебном порядке и на возмездной основе права собственности граждан и юридических лиц, не вызванное совершением последними противоправных деяний, осуществляемое в исключительных

случаях для удовлетворения публичных интересов. Данная процедура является фактической разновидностью национализации.¹

В цивилистической литературе юридическая природа заключаемого при изъятии участка соглашения продолжает оставаться дискуссионной. Так, одни авторы считают заключение этого соглашения гражданско-правовой сделкой (называя ее разновидностью купли-продажи), указывают на фактор равенства прав сторон, хотя и констатируют факт наличия обязательного административного решения [5, с. 48]. Другие авторы обращают внимание на социальную направленность таких сделок с участием публично-правовых образований, из-за чего их нельзя в полном смысле слова считать рыночными сделками. Поэтому переход государству частного участка при его изъятии для государственных нужд они называют «квазисделкой» [6, с. 75-76]. Обобщая существующие точки зрения, А.Я. Рыженков убедительно доказывает, что рассматриваемое соглашение не является обычной разновидностью купли-продажи, поскольку в традиционном договоре мы видим встречное волеизъявление, тогда как в рассматриваемом случае вполне достаточно решения одной стороны (органа публичной власти), что означает определенное ограничение принципа равенства сторон и свободы договора; в тоже время данное правоотношение характеризуется возмездным характером, поэтому рассматриваемое соглашение все же является сделкой. Предложение считать его «квазисделкой» несостоятельно [7, с. 184-191].

На наш взгляд, решение об изъятии – это публично-правовой акт, носящий волевой характер, на основании которого изъятие происходит независимо от волеизъявления другой стороны, в связи с чем, его нельзя в полной мере отождествлять со сделкой. С другой стороны, собственник изымаемого имущества имеет возможность участвовать в переговорах, предшествующих подписанию соглашения об изъятии, и влиять на определение размера компенсации. И только в случае недостижения такого соглашения, размер

¹ Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С.343.

денежных выплат при изъятии определяется судом. Это позволяет говорить не о публичном, а о частно-публичном характере данных отношений. При этом в случае подписания обеими сторонами соглашения об изъятии, это будет обычная сделка купли-продажи недвижимости, а не «квазисделка» (термин, который не известен гражданскому праву). Специфической особенностью такого договора будет сложный фактический состав, повлекший возникновение данного правоотношения, а также способ определения цены в ходе переговоров гражданина (юридического лица) и органа публичной власти, что является подтверждением наличия частноправовых элементов в данной процедуре. Специально подчеркнем, что в рамках отстаиваемой нами научной концепции о межотраслевом характере правоотношений земельной недвижимости, наличие публичного элемента в договорных отношениях является следствием неизбежной и объективно происходящей тенденции в системе российского права по взаимопроникновению норм различной отраслевой принадлежности. Рассматриваемый нами пример тут не единственный (достаточно вспомнить про публичный договор, ст. 426 ГК РФ), а юридическую природу соглашения об изъятии недвижимости для публичных нужд можно обозначить как договор, прямо не поименованный в ГК РФ (с явно выраженным публичным содержанием). Несмотря на достаточно детальное правовое регулирование рассматриваемой процедуры, остается и ряд нерешенных дискуссионных проблем.

1) в научной доктрине и судебной практике продолжает оставаться нерешенным вопрос надлежащего толкования правовой категории «государственные и муниципальные нужды». Одни авторы считают, что под государственными и муниципальными нуждами следует понимать потребности Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в имуществе граждан или юридических лиц для обеспечения общественных интересов, удовлетворение которых невозможно без принудительного изъятия этого имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации при соблюдении баланса частных и публичных интересов [8, с. 30-33]. Другие

авторы полагают, что государственные нужды – это обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования потребности РФ в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий РФ, исполнения ее международных обязательств [9, с. 394-396]. Третьи пишут, что под публичными нуждами надо понимать потребности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в имуществе граждан и юридических лиц, выражающие общий интерес и связанные с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечении обороны и безопасности, удовлетворение которых невозможно иначе, как путем принудительного прекращения права частной собственности (их примерный перечень содержится в федеральном законе) с соблюдением баланса частных и публичных интересов.¹

Представляется, что авторы всех приведенных выше точек зрения придерживаются линейной модели изъятия (которая действительно существует), связанной с прекращением права частной собственности на земельную недвижимость и возникновением права государственной или муниципальной собственности на такой земельный участок, который будет использоваться для очевидных и всеми признаваемых целей – оборона и безопасность, исполнение международных обязательств и т.д. Между тем, действующий ЗК РФ (ст.56.4) называет довольно широкий круг частных субъектов, наделенных правом ходатайствовать об изъятии частного участка для публичных нужд (недропользователи, субъекты естественных монополий и т.д.). Многие такие субъекты являются коммерческими юридическими лицами, и изымаемые земельные участки впоследствии могут быть им переданы для деятельности, направленной на извлечение прибыли (разработки перспективного месторождения полезных ископаемых и т.д.).

¹Алтенгова О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С.169.

Е.В. Аббасова и Е.В. Ерохина подразумевают под государственными или муниципальными нуждами потребности публично-правовых образований, удовлетворение которых нацелено на реализацию интересов общества (общественно-полезных целей), достижение которых невозможно без изъятия имущества, принадлежащего частным субъектам. Таким образом, «принудительное изъятие не может осуществляться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными лицами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества» [10, с. 85]. В.И. Галкин отмечает, что под «публичными интересами в сфере осуществления права собственности на недвижимое имущество понимаются интересы государства и признанные им интересы общества, обеспеченные правовой охраной и защитой, в надлежащем, безопасном и эффективном осуществлении права собственности на недвижимое имущество субъектами вещного права и в отсутствии дисбаланса частных и публичных интересов.¹ Последний аспект видится очень важным. Со своей стороны, А.П. Ревякин указывает, что раз термин «публичный интерес» является межотраслевым, то выработка определения понятия «публичный интерес» и закрепление этого понятия на легальном (нормативном) уровне будут контрпродуктивными.²

Из этого вытекает вопрос о правомерности изъятия земельного участка у одного частного лица с его передачей другому частному лицу, балансе частных и публичных интересов. Е.М. Тужилова-Орданская полагает, что отсутствие в законодательстве четкого определения государственных или муниципальных нужд позволяет трактовать их в ущерб частным собственникам. Зачастую они могут включать не только публичные потребности, но и частно-хозяйственные интересы органов власти как обычных собственников. Поэтому необходимо

¹Галкин В.И. Соотношение частных и публичных интересов при осуществлении права собственности на недвижимое имущество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С.10.

²Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С.14.

установить более жесткие критерии понятия общепользные интересы [11, с. 270].

Данная позиция о недопустимости изъятия частного недвижимого имущества для публичных нужд с последующей передачей его частным лицами весьма распространена в научной литературе. Н.А. Сыродоев даже предлагает вернуться к термину общественные нужды, так как понятие «государственные или муниципальные нужды» не всегда совпадает с действительными потребностями общества: строительство дорог, разработка месторождений полезных ископаемых и иные подобные действия часто осуществляются не государственными, а коммерческими организациями, в связи с чем вряд ли данные случаи правомерно подпадают под понятие «государственные нужды» [12, с. 69]. Аналогичную точку зрения высказывали и многие другие российские ученые [13, с. 349].

Из этого следует необходимость четкой формулировки публичных нужд.

На наш взгляд, нормативное закрепление государственных и муниципальных нужд, равно как и их исчерпывающего перечня в федеральном законе (в ст.49 ЗК РФ этот перечень сейчас носит открытый характер) является обязательным, поскольку позволит гарантировать права и законные интересы правообладателей земельной недвижимости. На наш взгляд, *публичные нужды* – это определяемые федеральными законами и обусловленные реальными общественными потребностями цели, достижение которых невозможно иначе, как посредством изъятия земельной недвижимости у частных лиц в собственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований (без права передачи другим частным собственникам), с дальнейшим ее использованием для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечением обороны и безопасности страны и иных публичных интересов. Данное определение следует нормативно закрепить в ЗК РФ.

Таким образом, необходимо дать четкий ответ на весьма неоднозначный вопрос о том, может ли быть передано изъятое для публичных нужд

недвижимое имущество в частную собственность или аренду другим гражданам и юридическим лицам. Отметим, что такие эксперименты много лет назад уже проводились в США, когда Верховный суд США по делу *Kelo v. City of New London* уже пытался изменить (расширить) трактовку «общественного назначения» имущества, разрешив изымать у частных лиц их имущество для государственных нужд с последующей его передачей более эффективным собственникам. В результате сразу после вступления в силу данного решения суда, в законах многих штатов появились специальные нормы о запрете такого изъятия, к тому же данное судебное решение вызвало отрицательный общественный резонанс [14, с. 148-181].

Фактически мы можем говорить о существовании частных, публичных и частно-публичных нужд и интересов, из которых только публичные (оборона, транспорт, строительство объектов коммунальной инфраструктуры и т.д.) не вызывают никаких возражений в качестве оснований изъятия частных земельных участков для государственных или муниципальных нужд. В тоже время, многие «публичные» нужды (причем эта тенденция есть не только в России, но и во многих других странах мира, где есть частная собственность на недвижимость) на самом деле являются «частно-публичными». Последние отличаются от частных нужд тем, что все же несут некоторую публичную (общественную) нагрузку.

Представляется, что частно-публичные нужды не отражают насущные потребности значительных общественных групп (например, строительство нового стадиона трудно считать «публичной нуждой», поскольку огромное количество людей равнодушно к спорту; разработка нового нефтяного месторождения принесет большую прибыль только нефтяной компании – коммерческому юридическому лицу; всего этого нельзя сказать про строительство новой автомобильной магистрали, которой пользуются все жители города) [15, с. 82-89]. Из этого следует необходимость дальнейшей научной проработки категории «частно-публичные нужды» с тем, чтобы дать четкий и убедительный ответ на вопрос о том, какие потребности общества

будут публичными, а какие нет, с запретом на изъятие земельной недвижимости для частных и частно-публичных нужд.

2) не менее важной стороной реформирования оснований прекращения правоотношений собственности на земельную недвижимость является дальнейшее развитие института защиты права частной собственности. В этом плане Н.Ю. Чаплин предлагает установить исчерпывающий перечень оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд; закрепить в гражданском законодательстве права собственника в случае изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд получить по своему выбору компенсацию его стоимости в соответствии либо с кадастровой оценкой, либо оценкой, произведенной субъектом оценочной деятельности; исключить из ст. 54.1 ЗК РФ п.12, допускающий изъятие земельного участка без какого-либо встречного возмещения.¹ Полностью поддерживая два первых тезиса, в отношении третьего следует высказать ряд критических замечаний. Дело в том, что в научной литературе иногда смешиваются два основания прекращения правоотношений земельной недвижимости: изъятие земельного участка для публичных нужд у законопослушного собственника; прекращение права собственности на земельную недвижимость как санкция за земельное правонарушение (например, неисполнение обязанности собственника использовать земельный участок по целевому назначению). В обоих случаях собственнику выплачивается компенсация, но определяется она разными методами и отличается по размеру. Различаются и сами процедуры прекращения прав на земельный участок, что не позволяет говорить об одинаковом механизме защиты прав собственников.

3) необходимо решить ряд тактических вопросов, связанных с процедурой изъятия земельной недвижимости для публичных нужд. Во-первых, необходима разработка механизма возврата земельного участка

¹Чаплин Н.Ю. Гражданско-правовой режим земельных участков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С.15.

правообладателю в случае отказа от реализации проекта, ради которого участок был изъят у его собственника. Подобная норма существовала еще в Своде Законов Российской Империи (1832), где содержалось правило, устанавливающее приоритетное право собственника выкупить изъятый у него земельный участок в случае, если у органов власти отпала в нем необходимость. Во-вторых, возмещение рыночной стоимости земельной недвижимости, а также убытков можно только приветствовать. Однако жизнь людей не всегда строго рациональна – утрата земельной и иной недвижимости может причинять гражданам тяжелые моральные переживания. Для их компенсации необходимо выплачивать гражданам при изъятии объектов земельной и иной недвижимости не 100% их стоимости, а, например, 120 %. Это позволит хоть как-то компенсировать гражданам такие переживания и потери.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1) правоотношения принудительного прекращения права частной собственности или иных прав на земельную недвижимость – это относительные межотраслевые правоотношения, направленные, по общему правилу, на принудительное прекращение одной формы собственности на земельный участок и возникновение другой ввиду необходимости такого участка для осуществления публичных нужд на основании справедливого и полного возмещения убытков и рыночной стоимости. Субъектами таких правоотношений являются, с одной стороны, орган публичной власти, и, с другой стороны, граждане и юридические лица. Объектом правоотношения является прекращение имущественных прав на земельный участок, предметом – сами земельные участки любых категорий.

2) основания прекращения правоотношений земельной недвижимости носят межотраслевой характер, однако их ядром выступают нормы гражданского законодательства. В числе таких оснований можно выделить добровольное отчуждение имущества; изъятие недвижимости для

государственных нужд; реквизицию; прекращение права собственности на земельный участок как санкция за правонарушение; принудительное изъятие земельного участка у лица, которому он не может принадлежать в силу закона. Изъятие земельного участка для публичных нужд и реквизицию предлагается объединить в общую доктринальную категорию, предложенную еще дореволюционными цивилистами (экспроприация).

3) экспроприация – это принудительное возмездное отчуждение в государственную или муниципальную собственность или временное использование недвижимого (реже движимого) имущества в публичных интересах (чаще всего по решению суда) с обязательным возмещением всех расходов, понесенных частным собственником земельного участка и иного имущества.

4) в случае национализации (изъятия для публичных нужд) главным юридическим фактом является наличие исключительной публичной необходимости в земельном участке или ином имуществе, которую невозможно обеспечить другим образом; в случае реквизиции ключевым юридическим фактом в фактическом составе является наличие события – чрезвычайного происшествия, которое порождает необходимость постоянного/временного занятия земельного участка и компенсации понесенных расходов; в случае прекращения прав на землю как санкции за земельное правонарушение главным юридическим фактом будет противоправное деяние, влекущее применение этой меры.

5) в настоящий момент в законодательстве отсутствует четкое определение публичных нужд, являющихся основанием изъятия земельных участков, равно как и исчерпывающий перечень самих оснований для такого изъятия. Это порождает ряд негативных последствий, связанных с возможностью перехода изъятых органом публичной власти земельных участков в частную собственность коммерческих юридических лиц (недропользователей и др.). Для решения данной проблемы требуется доктринальная проработка категории «частно-публичные» нужды, являющейся резервом для расширения категории

«государственные или муниципальные нужды». К последним следует относить только возведение объектов, направленных на удовлетворение жизненно важных интересов широких групп населения безотносительно их личных интересов (в этом смысле строительство театра или стадиона не является публичной надобностью).

б) для повышения гарантий прав частных собственников следует сформулировать новый принцип земельного законодательства (ст.1 ЗК РФ): «принцип исключительности изъятия земельных участков для государственных нужд».

Библиографический список

1. Анисимов, А. П. Актуальные проблемы противодействия экологической преступности / А. П. Анисимов, А. П. Алексеева, А. И. Мелихов // Актуальные проблемы теории экологического права. – Москва : Издательство "Юрлитинформ", 2019. – С. 181-190. – EDN OHFQCQ.

2. Алексеева, А. П. Ответственность за экологические правонарушения (преступления) / А. П. Алексеева // Пути развития российской юридической науки и образования в XXI веке : Тезисы докладов научно-практической конференции, Волгоград, 25–26 октября 2001 года. – Волгоград: Волгоградский филиал Московского университета потребительской кооперации, 2001. – С. 129-132. – EDN TМPORT.

3. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. - Казань, 1891. - 114 с.

4. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при изъятии земельных участков в Российской Федерации // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. - 2019. - Том 9. - № 3. - С. 86-92.

5. Кабытов Н.П., Хмелева Т.И. Гражданско-правовые коллизии: выкуп земельного участка. - Самара, 2005. - 139 с.

6. Евстигнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. - 2004. - № 8. - С.69-80.

7. Рыженков А.Я. Выкуп как юридический факт в гражданском праве // Вестник Томского государственного университета. Право. - 2021. - № 40. - С. 184-191.

8. Тоточенко Д.А. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Нотариус. - 2021. - № 7. - С. 30-33.

9. Лисица А.А., Масленникова Л.В. Изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд: краткий правовой анализ российского законодательства // Современные научные исследования и разработки. 2018. Том 1. № 5. С. 394-396.

10. Аббасова Е.В., Ерохина Е.В. Проблемы законодательного регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Вестник совета молодых ученых и специалистов Челябинской области. - 2019. - Том 1. - № 1. - С.84-89.

11. Тужилова-Орданская Е.М. Современное состояние и тенденции развития российского частного права: материалы заочной конференции. - Уфа, 2008. - С. 270-273.

12. Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Государство и право. - 2004. - № 10. - С.65-72.

13. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. - М.: Юристъ, 2000. - 379 с.

14. Anisimov A.P., Ryzhenkov A.J., Boltanova E.S. Limitations of rights of land plot owners: where is the boundary between reasonability and abuse? // Law and Economics Yearly Review.- 2019. - Vol. 8. - Part 1. - P. 148-181.

15. Рыженков А.Я. О принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан в сфере использования и охраны земель // Современное общество и право. - 2017. - № 2. - С.82-89.

Bibliographic list:

1. Anisimov, A. P. Aktual'nye problemy protivodejstviya ekologicheskoy prestupnosti / A. P. Anisimov, A. P. Alekseeva, A. I. Melihov // Aktual'nye problemy

teorii ekologicheskogo prava. – Moskva : Izdatel'stvo "YUrlitinform", 2019. – S. 181-190. – EDN OHFQCQ.

2. Alekseeva, A. P. Otvetstvennost' za ekologicheskie pravonarusheniya (prestupleniya) / A. P. Alekseeva // Puti razvitiya rossijskoj yuridicheskoy nauki i obrazovaniya v XXI veke : Tezisy dokladov nauchno-prakticheskoy konferencii, Volgograd, 25–26 oktyabrya 2001 goda. – Volgograd: Volgogradskij filial Moskovskogo universiteta potrebitel'skoj kooperacii, 2001. – S. 129-132. – EDN TIMPORT.

3. Venecianov M.V. Ekspropriaciya s tochki zreniya grazhdanskogo prava. - Kazan', 1891. - 114 s.

4. Anisimov A.P., Ryzhenkov A.YA. K voprosu o poiske balansa chastnyh i publicnyh interesov pri iz"yatii zemel'nyh uchastkov v Rossijskoj Federacii // Vesnik Grodzenskaga dzyarzhaj'naga universiteta imya YAnki Kupaly. Seryya 4. Pravaznaj'stva. - 2019. - Tom 9. - № 3. - S. 86-92.

5. Kabytov N.P., Hmeleva T.I. Grazhdansko-pravovye kollizii: vykup zemel'nogo uchastka. - Samara, 2005. - 139 s.

6. Evstigneev V.A. Sobstvennost' na zemlyu v fokuse interesov // ZHurnal rossijskogo prava. - 2004. - № 8. - S.69-80.

7. Ryzhenkov A.YA. Vykup kak yuridicheskij fakt v grazhdanskom prave // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. - 2021. - № 40. - S. 184-191.

8. Totochenko D.A. Iz"yatie zemel'nyh uchastkov dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd // Notarius. - 2021. - № 7. - S. 30-33.

9. Lisica A.A., Maslennikova L.V. Iz"yatie zemel'nogo uchastka dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd: kratkij pravovoj analiz rossijskogo zakonodatel'stva // Sovremennye nauchnye issledovaniya i razrabotki. 2018. Tom 1. № 5. S. 394-396.

10. Abbasova E.V., Erohina E.V. Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya iz"yatiya zemel'nyh uchastkov dlya gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd //

Vestnik soveta molodyh uchenyh i specialistov CHelyabinskoy oblasti. - 2019. - Tom 1. - № 1. - S.84-89.

11. Tuzhilova-Ordanskaya E.M. Sovremennoe sostoyanie i tendencii razvitiya rossijskogo chastnogo prava: materialy zaochnoj konferencii. - Ufa, 2008. - S. 270-273.

12. Syrodoev N.A. Vozniknovenie prav na zemlyu // Gosudarstvo i pravo. - 2004. - № 10. - S.65-72.

13. Krassov O.I. Pravo chastnoj sobstvennosti na zemlyu. - M.: YUrist", 2000. - 379 s.

14. Anisimov A.P., Ryzhenkov A.J., Boltanova E.S. Limitations of rights of land plot owners: where is the boundary between reasonability and abuse? // Law and Economics Yearly Review.- 2019. - Vol. 8. - Part 1. - P. 148-181.

15. Ryzhenkov A.YA. O principe sochetaniya interesov obshchestva i zakonnyh interesov grazhdan v sfere ispol'zovaniya i ohrany zemel' // Sovremennoe obshchestvo i pravo. - 2017. - № 2. - S.82-89.

Представленный материал ранее нигде не публиковался и в настоящее время не находится на рассмотрении на предмет публикации в других изданиях. Заявляю об отсутствии конфликта интересов, связанного с публикацией данной статьи в журнале «Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России». Разрешаю размещение полнотекстовой версии статьи, а также её частей в открытом доступе в сети Интернет, а также на официальных каналах журнала в социальных сетях. При создании статьи не использовались возможности искусственного интеллекта.

12.06.2024.


_____ С.А. Чаркин