

Сергей Анатольевич ЧАРКИН,
кандидат юридических наук, доцент
Волгоградский гуманитарный институт (г. Волгоград)
доцент кафедры гражданского права и процесса
charkin.sergey@icloud.com

Научная статья
УДК 347.2/3

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ ЗЕМЕЛЬНОЙ НЕДВИЖИМОСТИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Земельный участок, прекращение права, реквизиция, изъятие, государственные нужды, собственность.

АННОТАЦИЯ. *Введение.* В отношении объектов земельной недвижимости могут возникать (изменяться) или прекращаться самые различные виды правоотношений, которые в самом общем виде подразделяются на вещные и обязательственные. Предметом исследования, некоторые результаты которого, отражены в настоящей статье, стали 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 лучше понимать механизм действия права и вносит вклад в теорию гражданских правоотношений. **Методы.** При осуществлении исследования были использованы различные методы научного познания: диалектический, системного анализа, сравнительно-правовой. В качестве материалов исследования использованы 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, связанных с земельной недвижимостью, носят межотраслевой характер, но их ядром являются нормы гражданского права. В числе таких оснований: добровольное отчуждение имущества; изъятие недвижимости для государственных нужд; реквизиция; 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, именуемую экспроприацией (предложена еще дореволюционными цивилистами). В настоящий момент в законодательстве нет исчерпывающего перечня публичных нужд, являющихся основанием для изъятия земельных участков. Это порождает ряд негативных последствий, связанных с возможностью перехода изъятых органом публичной власти земельных участков в частную собственность коммерческих юридических лиц.

ВВЕДЕНИЕ

В отношении объектов земельной недвижимости могут возникать (изменяться) или прекращаться правоотношения различных видов, которые можно в самом общем представлении подразделить на вещные и обязательственные. Не имея возможности охватить в рамках одной статьи весь этот массив оснований и процедур, ограничимся рассмотрением оснований прекращения правоотношений частной собственности на земельную недвижимость. Как и в большинстве случаев возникновения правоотношений частной собственности на объекты недвижимости, их прекращение связано с юридическими фактами разной отраслевой принадлежности, образующими сложные фактические составы, включающие уникальные комбинации юридических фактов-действий

(юридических актов) и событий. Такого рода исследования позволяют лучше понимать механизм действия права и вносят вклад в теорию гражданских правоотношений.

МЕТОДЫ

При проведении исследования, результаты которого представлены в данной статье, 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 другие); сравнительно-правовой метод, примененный для сопоставления однопорядковых юридических понятий, явлений, процессов и выяснения сходства и различий между

Sergey A. CHARKIN,
Cand. Sci. (Jurisprudence), Associate Professor
Volgograd Humanitarian Institute (Volgograd, Russia)
Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure
charkin.sergey@icloud.com

TERMINATION OF LEGAL RELATIONS OF LAND REAL ESTATE: ISSUES OF THEORY

KEYWORDS. Land plot, termination of right, requisition, seizure, state needs, ownership.

ANNOTATION. Introduction. In relation to real estate objects, various types of legal relations may arise (change) or terminate, which in the most general terms are divided into property and obligatory. The subject of the study, some results of which are reflected in this article, were the grounds for termination of legal relations of private ownership of 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 for a better understanding of the mechanism of action of law and contributes to the theory of civil legal relations. **Methods.** In carrying out the study, various methods of scientific knowledge were used: dialectical, systems analysis, comparative legal. The materials of the study are normative acts of civil and land legislation governing the termination of legal relations of ownership of real estate, as well as scientific works on the application of Russian and foreign civil law. **Results.** The grounds for termination of legal relations related to land real estate are interdisciplinary in nature, but their core is the norms of civil law. Among such grounds are: 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; forced seizure of a land plot from a person to whom it cannot belong by law. The seizure of a land plot for public needs and requisition should be combined into a common doctrinal category called expropriation (proposed by pre-revolutionary civilists). At present, the legislation does not contain an exhaustive list of public needs that are grounds for the seizure of land plots. This gives rise to a number of negative consequences associated with the possibility of the transfer of land plots seized by a public authority to the private ownership of commercial legal entities.

ними. Материалом исследования стали 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 представлены рядом 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 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)). В последнем случае прекращение правоотношений собственности предусматривает два правомерных юридических факта-действия: подачу 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 национализа-

ция (принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд). Кроме того, в состав данной подгруппы входит принудительное отчуждение 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 является прекращение прав на участок при неисполнении обязательств лица (включая процедуру банкротства). Его особое место в механизме принудительного прекращения права собственности на землю обусловлено тем, 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. Сходными чертами всех этих фактических составов являются: необходимость защиты публичных интересов, наличие юридического факта – события (истечение срока), а также юридического факта – решения суда (кроме реквизиции). Отличия заключаются в том месте, которое занимают события в фактическом составе (наиболее важное место при реквизиции), а также в наличии / отсутствии 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, называемую экспроприацией. 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 установленном порядке по решению органов государственной власти ввиду общепольной цели с возможным соблюдением справедливых и законных интересов собственника². 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 отчуж-

дение 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 характера³. 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 выступают общепольность и возмездность⁴. 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, 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 ст. 23 ЗК РФ 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 такие при экспроприации на изымаемое (ограничиваемое в использовании и обороте) недвижимое имущество не устанавливаются. Исключение составляет 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 имуще-

¹ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 272.

² Синайский В.И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Киев, 1917. С. 182.

³ 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.

⁴ Алтенгова О.Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 14.

ства. 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 уполномоченным органом публичной власти административного акта 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 в добровольном порядке. Кроме того, заметим, что в рассматриваемом межотраслевом институте существует коллизия норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и ЗК РФ. Так, формулировка «временно изъят», используемая ст. 51 ЗК РФ в определении реквизиции, противоречит ст.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. Есть принципиальное отличие такого изъятия земельного участка от изъятия земельного участка сельскохо-

зяйственного или иного назначения по причине его ненадлежащего использования (использования не по целевому назначению). В первом случае при изъятии земельного участка преследуется определенная государственная цель, поскольку земельный участок изымается для реализации потребностей государства, органа местного самоуправления, удовлетворения 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, предусматривающий не только акт органа публичной власти об изъятии, но и соглашение о выплате компенсации.

ОБСУЖДЕНИЕ

Правовой базой изъятия земельных участков для публичных нужд являются Конституция Российской Федерации, 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 национализации¹.

В цивилистической литературе вопрос о юридической природе заключаемого при изъятии участка соглашения продолжает оставаться дискуссионным. Одни авторы считают заключение этого соглашения гражданско-правовой сделкой (называя ее разновидностью купли-продажи) и указывают на фактор равенства прав сторон, хотя и констатируют необходимость наличия 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

¹ Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 343.

является обычной разновидностью купли-продажи, поскольку в традиционном договоре мы видим встречное волеизъявление, тогда как в данном случае вполне достаточно решения одной стороны (органа публичной власти), что означает ограничение принципа равенства сторон и свободы договора; в то же время это правоотношение характеризуется возмездным характером, поэтому рассматриваемое соглашение все же является сделкой. Предложение считать его «квазисделкой» несостоятельно [7].

На наш взгляд, решение об изъятии – это носящий волевой характер публично-правовой акт, на основании которого изъятие происходит независимо от волеизъявления другой стороны, в связи с чем его нельзя в полной мере отождествлять со сделкой. Впрочем, 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 денежных выплат при изъятии определяется судом. Это позволяет говорить не о публичном, а о частно-публичном характере данных отношений. Причем в случае подписания обеими сторонами соглашения об изъятии это будет обычная сделка купли-продажи недвижимости, а не «квазисделка» (термин, который не известен гражданскому праву). Специфическими особенностями такого договора являются сложный фактический состав, повлекший возникновение данного правоотношения, а также способ определения цены в ходе переговоров гражданина (или юридического лица) и органа публичной власти, что подтверждает наличие частноправовых элементов в рассматриваемой процедуре.

Особо подчеркнем, что в рамках отстаиваемой нами научной концепции о межотраслевом характере правоотношений, связанных с земельной недвижимостью, наличие публичного элемента в договорных отношениях является следствием неизбежной и объективно имеющей место в системе российского права тенденции по взаимопроникновению норм различной отраслевой принадлежности. Приведенный 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 проблем:

1. В научной доктрине и судебной практике не решен вопрос о надлежащем толковании правовой категории «государственные и муниципальные нужды». Одни авторы научных работ 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]. Другие полагают, что государственные нужды – это обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, исполнения ее международных обязательств [9]. Третьи пишут, что под публичными нуждами следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, 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, обеспечением 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 интересов¹.

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, например, и т.д.).

Е.В. Аббасова и Е.В. Ерохина подразумевают под государственными или муниципальными нуждами потребности публично-правовых образований, удовлетворение которых нацелено на реализацию интересов общества (достижение общественно-полезных целей) и 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

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

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 контрпродуктивными².

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 понятия «государственные или муниципальные нужды» позволяет трактовать его в ущерб частным собственникам. Зачастую такие нужды могут включать в себя не только публичные потребности, но и частнохозяйственные интересы органов власти как обычных собственников. Поэтому необходимо установить более жесткие критерии определения общепользовности интересов [11, с. 270].

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 соответствует действительным потребностям 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 содержания понятия «государственные или муниципальные нужды», равно как и исчерпывающего перечня таких нужд в федеральном законе (в ст. 49 ЗК РФ такой перечень сейчас носит открытый характер) является обязательным. Это позволит гарантировать права и законные интересы правообладателей земельной недвижимости. Полагаем, что *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, обеспечения обороны и безопасности страны и иных публичных интересов. Данное определение, по нашему мнению, 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 Соединенных Штатах, когда Верховный суд США по делу «Кело против города Нью-Лондон» уже пытался изменить (расширить) трактовку понятия «общественное назначение 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 негативный общественный резонанс [14].

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 то же 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 насущных потребностей значительных общественных групп (например, строительство нового стадиона вряд ли можно 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]. Из этого проистекает необходимость дальнейшей научной проработки категории «частно-публичные нужды» с тем, чтобы дать четкий и убедительный ответ на вопрос о том, какие потребности общества должны считаться публичными, а какие нет, с запретом на изъятие земельной недвижимости для частных и частно-публичных нужд.

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

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

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 право 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 возмещения¹. 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 и прекращение права собственности на земельную недвижимость как санкция за земельное правонарушение (например за 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 одинаковых механизмах защиты прав собственников.

3. Необходимо решить ряд тактических вопросов, связанных с процедурой изъятия земельной недвижимости для публичных нужд. Во-первых, требуется разработать механизм возврата земельного участка 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 г.), 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%.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет нам сделать следующие выводы:

1. Правоотношения принудительного прекращения права частной собственности или иных прав на земельную недвижимость – это относительные межотраслевые правоотношения, направ-

ленные, 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. К числу таких оснований можно отнести: добровольное отчуждение имущества; изъятие недвижимости для государственных нужд; реквизицию; прекращение права собственности на земельный участок в качестве санкции 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 и называемую экспроприацией.

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 в фактическом составе ключевым юридическим фактом оказывается наличие события – чрезвычайного происшествия, которое порождает необходимость постоянного или временного занятия земельного участка и компенсации понесенных расходов. В случае прекращения прав на землю в качестве санкции за земельное правонарушение главным юридическим фактом будет противоправное деяние, влекущее применение этой меры.

5. В настоящее время в законодательстве нет четкого определения публичных нужд, являющихся основанием изъятия земельных участков, равно как и исчерпывающего перечня 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 (например недропользователей и др.). Для решения данной проблемы требуется доктринальная проработка

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

категории «частно-публичные нужды», являющейся резервом для расширения категории «государственные или муниципальные нужды». К числу последних следует относить только возведение объектов, предназначенных для удовлетворения жизненно важных интересов широких групп населения безотносительно к их личным интересам

(в этом смысле строительство театра или стадиона не является публичной надобностью).

6. Для укрепления 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., Алексеева А.П., Мелихов А.И. Актуальные проблемы противодействия экологической преступности // Актуальные проблемы теории экологического права. М.: Юрлитинформ, 2019. С. 181-190.
2. Алексеева А.П. Ответственность за экологические правонарушения (преступления) // Пути развития российской юридической науки и образования в XXI веке: Тезисы докладов научно-практической конференции. Волгоград: Волгоградский филиал Московского университета потребительской кооперации, 2001. С. 129-132.
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. Т. 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. Т. 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. Т. 1. № 1. С. 84-89.
11. Тужилова-Орданская Е.М. Современное состояние и тенденции развития российского частного права // Современное состояние и тенденции развития частного права в Российской Федерации: 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. P. 1. Pp. 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.

REFERENCES

1. Anisimov A.P., Alekseyeva A.P., Melikhov A.I. Aktual'nyye problemy protivodeystviya ekologicheskoy prestupnosti // Aktual'nyye problemy teorii ekologicheskogo prava. M.: Yurlitinform, 2019. S. 181-190.
2. Alekseyeva A.P. Otvetstvennost' za ekologicheskiye pravonarusheniya (prestupleniya) // Puti razvitiya rossiyskoy yuridicheskoy nauki i obrazovaniya v XXI veke: Tezisy dokladov nauchno-prakticheskoy konferentsii. Volgograd: Volgogradskiy filial Moskovskogo universiteta potrebitel'skoy kooperatsii, 2001. S. 129-132.
3. Venetsianov M.V. Ekspropriatsiya s tochki zreniya grazhdanskogo prava. Kazan', 1891. 114 s.
4. Anisimov A.P., Ryzhenkov A.Ya. K voprosu o poiske balansa chastnykh i publicnykh interesov pri iz'yatii zemel'nykh uchastkov v Rossiyskoy Federatsii // Vesnik Grodzenskaga dzyarzhaynaga univertsiteta imya Yanki Kupaly. Seryya 4. Pravaznaustva. 2019. T. 9. № 3. S. 86-92.
5. Kabytov N.P., Khmeleva T.I. Grazhdansko-pravovyye kollizii: vykup ze-mel'nogo uchastka. Samara, 2005. 139 s.
6. Yevstigneyev V.A. Sobstvennost' na zemlyu v fokuse interesov // Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. № 8. S. 69-80.
7. Ryzhenkov A.Ya. Vykup kak yuridicheskiy fakt v grazhdanskom prave // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. 2021. № 40. S. 184-191.
8. Totochenko D.A. Iz'yatiye zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd // Notarius. 2021. № 7. S. 30-33.

9. Lisitsa A.A., Maslennikova L.V. Iz'yatiye zemel'nogo uchastka dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: kratkiy pravovoy analiz rossiyskogo zakonodatel'stva // Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i razrabotki. 2018. T. 1. № 5. S. 394-396.

10. Abbasova Ye.V., Yerokhina Ye.V. Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya iz'yatiya zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd // Vestnik soveta molodykh uchenykh i spetsialistov Chelyabinskoy oblasti. 2019. T. 1. № 1. S. 84-89.

11. Tuzhilova-Ordanskaya Ye.M. Sovremennoye sostoyaniye i tendentsii razvitiya rossiyskogo chastnogo prava // Sovremennoye sostoyaniye i tendentsii razvitiya chastnogo prava v Rossiyskoy Federatsii: materialy zaachnoy konferentsii. Ufa, 2008. S. 270-273.

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

13. Krassov O.I. Pravo chastnoy 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. P. 1. Pp. 148-181.

15. Ryzhenkov A.Ya. O printsipe sochetaniya interesov obshchestva i zakonnykh interesov grazhdan v sfere ispol'zovaniya i okhrany zemel' // Sovremennoye obshchestvo i pravo. 2017. № 2. S. 82-89.

© Чаркин С.А., 2024.

ССЫЛКА ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Чаркин С.А. Прекращение правоотношений земельной недвижимости: вопросы теории // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2024. № 3 (77). С. 105-113.