

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

БАКАЛАВРИАТ

«Основания и условия изъятия земельных участков
для государственных и муниципальных нужд»

Дипломная работа
Яруниной Ольги Владимировны

Научный руководитель
кандидат юридических наук, доцент
Бандорин Леонид Евгеньевич

Дата защиты: «___» _____ 2018 г.

Оценка: _____

Москва
2018 г.

Оглавление

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Введение..... | 3 |
| Глава I. Понятие и основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 5 |
| §1. Понятие изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 5 |
| §2. История развития института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 16 |
| §3. Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 28 |
| Глава II. Условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 48 |
| §1. Документы, обосновывающие наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 48 |
| §2. Перевод земельных участков из одной категории в другую при их изъятии для государственных или муниципальных нужд..... | 67 |
| §3. Резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд..... | 78 |
| Заключение..... | 84 |
| Список использованной литературы..... | 87 |
| Список нормативных правовых актов..... | 98 |
| Список материалов судебной практики..... | 105 |

Введение

Признание, неприкосновенность и защита государством частной собственности, гарантированные статьями 8, 9, 35 и 36 Конституции Российской Федерации, являются важными условиями стабильного социально-экономического развития государства. Земля всегда являлась и является одним из самых ценных активов, по поводу которого конфликты могут возникать не только между частными собственниками, но и между частным собственником и государством. Если государство не признает за собой обязанности не посягать на институт частной собственности, то права его граждан и юридических лиц становятся условными, а все стимулы к проявлению активности и деловой инициативы — неэффективными. В связи с этим особое значение приобретает институт принудительного прекращения прав на земельные участки.

Одним из основных способов принудительного прекращения прав является изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Государство как феномен существует для выявления и обеспечения публичного интереса, отличающегося от частного не качественно, а скорее количественно, выражая общий интерес — совокупность частных интересов. А значит, при отсутствии должных гарантий органы публичной власти могли бы обосновывать изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд ссылкой на любое свое действие или решение, что в условиях рыночной экономики недопустимо. Для разрешения противоречия между публичными и частными интересами государство было обязано заранее определить случаи, когда в качестве приоритетных будут рассматриваться интересы публичные. В законодательстве эти случаи названы основаниями изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Более того, возможность изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд связывается с необходимостью соблюдения определенных условий. Основания и условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд вместе должны обеспечивать защиту прав частных собственников от необоснованных притязаний органов

публичной власти. В настоящей работе мы постараемся проанализировать, каким образом реализуется поставленная перед ними задача.

Для этого в первой главе рассмотрим природу института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд; историю его развития, поскольку без нее невозможен анализ существующего регулирования; основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и ключевые проблемы, возникающие в правоприменительной практике.

Во второй главе обратимся к условиям изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд: определим место в существующем механизме документов, обосновывающих наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд; проанализируем связь между институтом перевода земельных участков из состава одной категории в другую и возможностью их изъятия для государственных или муниципальных нужд; выясним, какое назначение имеет резервирование земельных участков, предшествующее изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Глава I. Понятие и основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

§1. Понятие изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в российском праве

Переход к рыночной экономике и вовлечение земельных участков в коммерческий оборот привели к масштабным реформам гражданского и земельного законодательства. Возможность государственного вмешательства в имущественные отношения не исключена, однако государство становится при этом обязанным обеспечить баланс частных и публичных интересов. Эта задача не может быть решена раз и навсегда. Пределы вмешательства публичной власти в частные отношения зависят от исторической обстановки и убеждений правящей политической элиты. При этом, присоединившись к Европейской конвенции по правам человека, Россия старается придерживаться европейской правовой культуры, фундаментом и высшей ценностью которой является автономная личность (ст. 2 Конституции Российской Федерации¹).

Говоря о частной собственности², неизбежно встает вопрос об основаниях ее прекращения. В контексте необходимости сохранения баланса интересов — вопрос об основаниях принудительного прекращения прав³. Их регламентация направлена на обеспечение неприкосновенности частной собственности⁴.

В соответствии с п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации⁵ (далее — ГК РФ) по общему правилу не допускается

1 СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

2 В ходе последней реформы институт изъятия для государственных или муниципальных нужд стал рассматриваться в качестве основания прекращения также и иных прав на землю: пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и аренды (п. 2 ст. 279 ГК РФ). Данная новелла не всеми признается правильной (см.: Экспертное заключение по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд», принятое на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 г. №123-2/2013 // СПС КонсультантПлюс). Но можно говорить об ее обоснованности, поскольку сегодня преимущественно государство является собственником земель, а, следовательно, иные, кроме собственника, правообладатели были лишены гарантий ч. 3 ст. 35 Конституции РФ.

3 Здесь и далее будем говорить о частной собственности на земельные участки, если нет указания на иное.

4 *Маттеи У., Суханов Е.А.* Право собственности и иные вещные права в России. М., 1999.

5 «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.01.1994 №51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.

принудительное изъятие земельного участка у собственника, если только речь идет не о следующих случаях:

1. обращение взыскания на имущество по обязательствам (пп. 1 п. 2 ст. 235, ст. 237 ГК РФ),
2. отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (пп. 2 п. 2 ст. 235, ст. 238 ГК РФ);
3. реквизиция (пп. 5 п. 2 ст. 235, ст. 242 ГК РФ);
4. конфискация (пп. 6 п. 2 ст. 235, ст. 243 ГК РФ);
5. выплата участнику долевой собственности компенсации вместо выдела его доли в натуре судом в случаях, когда доля незначительна, не может быть реально выделена и собственник не имеет существенного интереса в использовании общего имущества (пп. 7 п. 2 ст. 235, абз. 2 п. 4 ст. 252 ГК РФ),
6. изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд по решению суда (пп. 7 п. 2 ст. 235, ст. 282 ГК РФ),
7. изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства РФ (пп. 7 п. 2 ст. 235, ст. 285 ГК РФ),
8. обращение по решению суда в доход РФ имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством РФ о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы (пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ);
9. обращение по решению суда в доход РФ денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, в отношении которых в соответствии с законодательством РФ о противодействии терроризму лицом не представлены сведения, подтверждающие законность их приобретения (пп. 9 п. 2 ст. 235 ГК РФ),
10. национализация (ст. 306 ГК РФ).

Конструкция статьи 235 ГК РФ, казалось бы, свидетельствует о том, что законодатель дал закрытый перечень оснований принудительного прекращения прав собственности. Однако обратим внимание на пп. 7 п. 2 ст. 235 ГК РФ и

ст. 285 ГК РФ, которая передает вопрос в сферу регулирования и иных законодательных актов. В качестве примера можно назвать ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹, где в качестве основания изъятия земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения называется неиспользование по целевому назначению или использование с нарушением законодательства РФ, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв или причинение вреда окружающей среде.

Поскольку целью настоящего параграфа является раскрытие смысла института «изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд», мы не будем останавливаться на тех основаниях принудительного прекращения прав собственности, рассмотрение которых не способствует достижению поставленной цели. Мы обратим внимание на реквизицию, национализацию, конфискацию и изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Для осуществления возложенных на государство функций ему необходима материальная база. При ее формировании оно может обратиться как к общегражданским, так и специальным способам присвоения. Выбранные четыре института для частного собственника являются основаниями принудительного прекращения его прав, тогда как для государства — инструментами обращения частной собственности в публичную. Институт публичной собственности, как и все институты, направленные на ее расширение, должны быть ориентированы на обеспечение общественных нужд. В то же время государство обязано помнить о необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов. Этому в первую очередь способствует разветвленная система гарантий, регламентация которых позволяет принять компромиссное решение. Каждый из институтов решает эту задачу по-своему.

Реквизиция возможна по решению только государственного органа при

¹ Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3018.

наступлении чрезвычайных обстоятельств, неисчерпывающий перечень которых дан в ст. 242 ГК РФ (стихийные бедствия, аварии, эпидемии, эпизоотии и др.¹) и воспроизведен в ст. 51 Земельного кодекса Российской Федерации² (далее — ЗК РФ). В ЗК РФ дополнительно указываются цели, для достижения которых возможно изъятие земельного участка в рамках реквизиции — это защита жизненно важных интересов граждан, общества и государства. В качестве условий ст. 51 ЗК РФ называет возмещение причиненных убытков и выдачу документа о реквизиции.

В случае отпадения соответствующих обстоятельств собственник вправе в судебном порядке требовать возврата реквизированного имущества (п. 4 ст. 51 ЗК РФ, п. 3 ст. 242 ГК РФ). При невозможности возврата земельного участка собственнику возмещается его стоимость либо (по его желанию) предоставляется равнозначный земельный участок (п. 2 ст. 51 ЗК РФ). Если сравнить конструкцию п. 1 и п. 2 ст. 51 ЗК РФ с конструкцией п. 1 ст. 242 ГК РФ, в которой сразу предполагается выплата компенсации в размере стоимости реквизируемого имущества, можно сделать вывод, что в силу особой значимости (ст. 9 Конституции РФ) и непотребляемости земельного участка как объекта права частной собственности, законодатель презюмирует, что возврат произойти должен. Норма п. 5 ст. 51 ЗК РФ исходит из этой же логики. Если чрезвычайные обстоятельства наступили, но отсутствует необходимость в реквизиции земельного участка, он может быть временно занят на период действия этих обстоятельств в тех же, что преследует и реквизиция, целях. Собственник в данном случае также имеет право претендовать на возмещение убытков, возникших в связи с временным ограничением его прав (п. 5 ст. 51 ЗК РФ), но при этом освобождается от необходимости последующего обращения в суд с целью восстановления своих прав.

1 При определении иных чрезвычайных ситуаций необходимо принимать во внимание положения ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (см.: *Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М.* Комментарий у Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2002).

2 «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №68-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2001. №44. Ст. 4147.

В качестве дополнительной гарантии называется право судебного оспаривания размера компенсации (п. 6 ст. 51 ЗК РФ, п. 2 ст. 272 ГК РФ).

Порядок и условия реквизиции должны быть установлены иными федеральными законами (п. 1 ст. 242 ГК РФ). На основании этой нормы существует ст. 51 ЗК РФ. Особенности устанавливаются также ст. 8 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹ и ст. 4 Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Генерального нормативного правового акта нет.

Действующим законодательством не исключена возможность **национализации** частной собственности. Государство не может реализовать соответствующее полномочие ни в административном, ни в судебном порядке — национализация проводится лишь на основании специального федерального закона с возмещением как стоимости национализируемого имущества, так и всех убытков, споры о размере которых могут стать предметом судебного разбирательства (ст. 306 ГК РФ). Возможность проведения национализации не связана с наступлением каких-либо заранее определенных законодателем обстоятельств, а объясняется, как правило, проводимой государством экономической политикой, а поэтому касается не собственников конкретного имущества, а определенных сфер экономики³. ЗК РФ не содержит конкретизирующих данный институт норм⁴.

1 Федеральный закон от 09.07.1999 №160-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №28. Ст. 3493.

2 Федеральный закон от 05.02.2007 №13-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №7. Ст. 834.

3 Российское гражданское право: Учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2011.

4 13 февраля 2018 года в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона №388113-7 «Об основах национализации в Российской Федерации», детализирующего названную процедуру. В случае принятия законопроекта возможно распространение практики применения данного основания прекращения прав частных собственников. См.: Законопроект №388113-7 :: Система обеспечения законодательной деятельности // © 2018 Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL:

Конфискация возможна только в установленных законом случаях, и является последствием нарушения закона. Обычно речь идет о преступлении либо об административном правонарушении. В качестве санкции за нарушение гражданского законодательства конфискация применяется крайне редко, поскольку не согласуется с компенсационным характером гражданско-правовой ответственности (ст. 169 ГК РФ, п. 5 ст. 1252 ГК РФ). По общему правилу, она осуществляется в судебном порядке (п. 1 ст. 243 ГК РФ), при специальном указании — в административном порядке, что не исключает возможности последующего судебного обжалования соответствующих решений или действий органов публичной власти (п. 2 ст. 243 ГК РФ). Возмещение стоимости конфискуемого имущества или убытков не предусмотрено, в противном случае мера теряла бы свою карательную направленность.

Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд возможно при наличии государственных или муниципальных нужд, определенных законодателем через перечисление оснований в ст. 49 ЗК РФ.

Обратим внимание, что в ст. 35 Конституции РФ говорится только о «государственных нуждах» как основании прекращения прав, что ставило под вопрос возможность изъятия земельных участков для муниципальных нужд на основании решения органов местного самоуправления (далее – ОМСУ), поскольку ОМСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ)¹. Проблема была рассмотрена в Определении Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 №435-О-О.

Суд указал, что ст. 35 Конституции РФ имеет целью установление дополнительных гарантий прав собственников в случае изъятия их имущества и

<http://sozd.parlament.gov.ru/bill/388113-7> (дата обращения: 07.05.2018).

1 В течение длительного периода данное полномочие не было закреплено в законе, но активно использовалось ОМСУ, что вызывало дополнительные вопросы. Сегодня это исправлено и п. 2 ст. 279 ГК РФ с редакции Федерального закона от 18.12.2006 №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации» называет ОМСУ в качестве уполномоченных на принятие решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

не исключает возможность принудительного отчуждения имущества для муниципальных нужд. Особенности правосубъектности местного самоуправления сопоставимы с особенностями правосубъектности иных публично-правовых образований, что объясняется его конституционными характеристиками как «особой формы осуществления народом публичной власти» (Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 №540-О). Обеспечивая решение вопросов местного значения, ОМСУ не только действуют в интересах населения муниципального образования, но и, будучи частью системы органов публичной власти, осуществляют конституционные функции государства на соответствующем территориальном уровне.

На этом основании Конституционный Суд признал допустимым изъятие земельных участков для муниципальных нужд на основании решения ОМСУ.

Нормативного определения «государственных или муниципальных нужд» для целей применения института изъятия земельных участков в законодательстве нет и никогда не было, поэтому понятие достаточно часто комментируется в литературе¹. Разъяснения даются и судами, в том числе и высшими. Одно из последних, которое сегодня выступает в качестве ориентира в правоприменительной практике, дано в Определении Верховного Суда РФ №309-КГ15-5924 (см. Обзор практики Верховного Суда Российской Федерации №1 (2016), утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 13.04.2016): «под государственными или муниципальными нуждами понимаются потребности

1 *Аракельян Р.Г.* Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект). Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Краснодар, 2007; *Афанасьева С.Д.* Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2015; *Галиновская Е.А., Кичигин Н.В., Пономарев М.В.* Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). М., 2006; *Евсегнеев В.А.* Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. №8; *Елисеева И.А.* Об изменениях в законодательстве, регулирующем изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. №3; *Кабытов Н.П.* Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Самара, 2004; *Клейменова Е.С.* Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Орел, 2008; *Конюх Е.А.* Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2006. №1; *Крассов О.И.* Право частной собственности на землю. М., 2000; *Сонина Д.Д.* Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2012; *Сыродоев Н.А.* Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10.

публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности».

Сыродоев Н.А. считает, «государственные или муниципальные нужды» не всегда совпадают с действительными потребностями общества, поэтому есть смысл в использовании вместо него понятия «публичных (или общественных) нужд»¹. С данной позицией согласиться сложно, поскольку в основе деятельности публичных структур всегда лежит задача реализации интереса общественного, а значит, такое переименование не ведет за собой каких-либо концептуальных изменений. Поэтому в дальнейшем, используя термин «публичные нужды», мы будем иметь в виду то, что законодателем называется нуждами «государственными или муниципальными».

Спорна позиция и Евсегнеева В.А., который говорит, что действуя как обычный собственник с целью извлечения максимального дохода, государство/муниципальное образование не может прибегать к использованию института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, что вытекает из принципа равенства субъектов в гражданском обороте². В качестве примера проекта (1) с наличием действительного публичного интереса автор называет прокладку новой автодороги, улучшающей транспортное обслуживание населения; (2) с отсутствием публичного интереса — строительство кинотеатра или ипподрома для их дальнейшей сдачи в аренду. Полагаем, что разделение деятельности органов публичной власти на направленную на (1) удовлетворение общественного интереса и на (2) получение прибыли в качестве участника гражданского оборота искусственное. Как отмечает Тихонов А.Н.: «Общество существует не само по себе, а ради его членов, которые, объединяя усилия, стремятся создать удобные и благоприятные для максимального количества

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

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

граждан условия»¹. Государство как феномен создавалось и существует с целью выявления и обеспечения публичного интереса, который отличается от частного не столько качественно, сколько количественно, выражая общий интерес — совокупность частных интересов². У государства не может быть своих, автономных от общественных интересов. Обратное свидетельствует о кризисе системы управления. Поэтому даже осуществляемая государством предпринимательская деятельность в конечном счете имеет своей целью обеспечение публичного интереса, т.к. способствует, как минимум, увеличению объема бюджетных средств³.

Однако примеры разграничения случаев возможности и невозможности изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд Евсегнеевым В.А. подобраны корректные, но говорить в данном случае необходимо о нарушении основополагающих принципов, которые лежат в основе института, а именно принципа соблюдения справедливого баланса публичных и частных интересов и принципа пропорциональности⁴. Не все те публичные интересы, проводником которых должно быть и является государство, могут выступать основаниями изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Национальные власти обладают

1 Тихонов А.Н. Материальные предпосылки возникновения правоотношений, связанных с выкупом земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Бизнес, менеджмент, право. 2012. №2 (26).

2 Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 2010.

3 Так же, например, строительство производственного предприятия может привести к созданию большого числа новых рабочих мест, увеличению среднего уровня заработной платы на соответствующей территории, развитию инфраструктуры, что не исключает при этом получение государством от объекта прибыли и нередко весьма существенной.

4 Эти два принципа были названы Арановским К.В. в Особом мнении к Определению Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 №413-О в качестве условий правового характера изъятия земельных участков, находящихся в частной собственности. Справедливый баланс частных и публичных интересов может быть обеспечен через уважение и следование идее приоритета конституционных прав и свобод каждого отдельного члена общества над публичным интересом. То есть необходимо установить пропорциональность получения благ частными собственниками и иными выгодоприобретателями, и допускать изъятие только в случае, если проект направлен на удовлетворение действительно серьезных и актуальных потребностей общества как совокупности индивидов, не имеющих возможности самостоятельной реализации своего права.

В числе принципов, лежащих в основе института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, также называют общеправовой принцип справедливости (из которого вытекают все остальные) и принцип обеспечения возможности участия общества в процедуре принятия решения по изъятию земельных участков, находящихся в частной собственности. Подробнее см.: Афанасьева С.Д. Там же., Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 №1911-О и Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 №11-П.

определенной свободой усмотрения в определении того, что является «в достаточной мере общественно полезным», поскольку именно они первыми ощущают наличие проблемы, при решении которой может быть оправдано лишение частных лиц их собственности¹. Необходимо исходить из того, что российское государство в лице законодателя разграничило данные публичные интересы, когда назвало в ст. 49 ЗК РФ **основания** изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Таким образом, возвращаясь к рассуждениям Сыродоева Н.А., можно заключить, что если проблема и есть, то она не в использовании «неправильной» терминологии, а в проводимой государством политике, находящей отражение в правовом регулировании института².

При изъятии земельного участка собственник получает возмещение, размер которого определяется по правилам ст. 281 ГК РФ и ст. 56.8 ЗК РФ.

Важно отметить, что в качестве принудительного основания прекращения прав собственности законодатель рассматривает только случай, когда при вынесении решения об изъятии собственник не заключает соглашение (ст. 59.6 ЗК РФ), и уполномоченный федеральный/региональный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления во исполнение ст. 35 Конституции РФ вынужден для санкционирования своего решения обращаться к суду (п. 1 ст. 282 ГК РФ), после принятия положительного решения которым процедура изъятия продолжается.

Соответственно, случай подписания собственником соглашения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд не

1 Подробнее см.: Решение Европейского Суда по правам человека от 20.11.1995 «Прессос Компания Навьера А.О.» (Pressos Compania Naviera S.A.) и другие против Бельгии.

2 Например, в самом начале развития института в США (до начала XX века) при толковании закрепленного в Конституции понятия «public use» акцент делался на слове *use* (использование), что предполагало изъятие земельного участка для публичных нужд только в случае, если у всех членов общества имелась фактическая возможность довольствоваться результатами проектов, предусматривающих изъятие. Интересно, что норма в Конституции США остается неизменной, но сегодня понятие скорее толкуется как «публичная цель», то есть изъятие земельного участка допускается и при наличии косвенной выгоды для общества (подробнее см.: *Афанасьева С.Д.* Там же). Тенденция трансформации критерия «общественной необходимости» в «общественную полезность» наблюдается и в иных государствах (подробнее см.: *Безбах В.В.* Право собственности в странах Латинской Америки: проблемы регламентации и преобразований. М., 1989).

рассматривается законодателем в качестве основания принудительного прекращения прав частной собственности. Данную процедуру с известной долей условности можно назвать исключенным из законодательства термином «выкуп». С позицией законодателя можно спорить, поскольку автономия воли собственника в данном случае ограничивается и весьма существенно. Во-первых, имеет место ограничение лица в выборе контрагента. Во-вторых, согласие собственника на «выкуп» в данном случае обосновывается не желанием прекратить юридическую связь с принадлежащим ему имуществом, а признанием неизбежности ее прекращения¹. То есть и в данном случае можно говорить о государственном принуждении, но не в строго юридическом смысле, поэтому решение законодателя считать совершенно необоснованным нельзя. Однако действующее законодательство принимает указанные обстоятельства во внимание и поэтому в основном регламентирует институты одинаково. Разница заключается лишь в том, кто легитимизирует (подтверждает соответствие закону) решение органа публичной власти об изъятии — собственник, согласившийся с выводом о наличии государственной или муниципальной нужды, оценкой размера возмещения и подписавший в подтверждение этого соглашение, или независимый арбитр — суд. В остальном же процедуры абсолютно идентичны. По этой причине в настоящей работе мы будем исследовать институт «изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в том числе путем выкупа», соответственно, презюмируем, что выводы могут быть распространены в отношении обоих оснований прекращения права собственности, если нет указания на иное.

Для удобства изложения наряду с термином «изъятие для государственных или муниципальных нужд» в качестве синонимичных ему мы будем использовать «изъятие для публичных нужд» и «изъятие».

¹ Дореволюционные рассуждения по этому вопросу см.: *Мейер Д.И.* Русское гражданское право. Часть 2, глава 1, §10; глава 5, §39 // © КонсультантПлюс. URL: <http://civil.consultant.ru/elib/books/45/>. Автор пишет, что при заключении соглашения между сторонами не устанавливаются договорные отношения, лицо не может отказаться от отчуждения своего имущества и дальнейшие последствия договора купли-продажи (приводится пример эвикции) не применяются. Решение об экспроприации принято до подписания соглашения, которым подтверждается лишь согласие собственника с предложенной суммой компенсации.

§2. История развития института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд не мог появиться на ранних этапах развития цивилизации. Это можно объяснить неразвитостью института частной собственности и идеи о необходимости ее охраны. В предыдущем параграфе мы обращали внимание на то, что одной из целей института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд является защита прав частного собственника от необоснованных притязаний государства. Разумеется, такое отношение к собственнику и его правам существовало не всегда,

Впервые в российском законодательстве институт был упомянут в Генерал-Прокурорском наказе при Комиссии о составлении проектов нового Уложения, по которому и Маршалу поступать от 30.06.1767, где говорилось: «Если общая польза требует, чтобы некоторый участок земли, принадлежащий человеку частному, был у него взят то должно сему человеку в убытках его сделать удовольствие»¹. В XVIII веке частная собственность все еще рассматривалась как дарованное государством право, а, следовательно, целью института была не защита прав и законных интересов частного собственника, а определение процедуры осуществления государственной власти. Однако не стоит умалять значение данного НПА, поскольку до его принятия какое-либо регулирование отсутствовало совершенно.

К середине XIX – началу XX века нормы становились более детализированными. Появлялись доктринальные наработки. В дореволюционный период существовал единый институт «экспроприации»²,

1 Генерал-Прокурорский Наказ от 30 июля 1767 г. при Комиссии о составлении проектов нового Уложения, по которому и Маршалу поступать // Екатерина II. Избранное / [автор вступ. ст. А.Б. Каменский, сост., автор коммент. Г.О. Бабкова]. М., 2010. С. 259-263.

2 Сегодня этим термином объединяются три института: реквизиция, национализация и изъятие для государственных или муниципальных нужд, поскольку характерными признаками экспроприации являются: (1) принудительность прекращения права, (2) цели обеспечения публичных нужд и (3) выплата компенсации. Подробнее см.: *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С.* Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010.

которую Синайский В.И. определял как «принудительное отчуждение на основании правительственного указа недвижимости для общепольной цели за вознаграждение и вообще с возможной пощадой интересов собственника»¹.

В это же время Шершеневич Г.Ф. писал: «Лишение лица принадлежащих ему прав должно иметь в основании веские соображения. Таким оправдывающим насиле мотивом может служить только общее благо, общепольность предпринятой меры»². То есть идея о ценности права частной собственности и необходимости защиты частных интересов при ее принудительном отчуждении начинает зарождаться, но и тогда мы все еще можем встретить рассуждения о «всемогуществе» государства, имеющего право для общего блага отобрать любое имущество частных лиц без всякого вознаграждения, но которое решило «уступить» и ввиду справедливости его все же выплачивать³.

По-прежнему была дана общая характеристика клаузулы публичности как основания изъятия и в процедуре не участвовал суд. Обоснование необходимости изъятия земельного участка содержалось в представлении, подаваемом в Присутствие по делам о принудительном отчуждении недвижимых имуществ и вознаграждении их владельцев. На основании этого представления издавался Именной высочайший указ об экспроприации⁴.

Была предусмотрена возможность немедленного изъятия земельного участка. И хотя вознаграждение выплачивалось после юридического оформления перехода права, проценты начислялись с момента его фактического занятия. Вопросу исчисления и выплаты вознаграждения уделялось значительное внимание⁵:

1. сумма возмещения складывалась из (1) цены изъятого землевладения,

1 Синайский В.И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право. Киев, 1917.

2 Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. По изданию 1907 года. М., 1995.

3 Мейер Д.И. Русское гражданское право. Часть 2, глава 1, §10 // © КонсультантПлюс. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/45/page_48.html#58 (дата обращения: 03.04.2018).

4 См.: Сонина Д.Д. Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в РФ. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2012.

5 Синайский В.И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право. Киев, 1917.

- (2) упущенной выгоды, (3) суммы обесценения не изъятой части землевладения. Если оставшееся имущество утрачивало свою ценность, владелец имел право требовать изъятия и этой части;
2. для устранения неудобств и возмещения убытков, причиненных собственнику при изъятии его имущества, за предпринимателями закреплялась обязанность обеспечить подведение необходимых коммуникаций к земельному участку, предоставленному взамен;
 3. кроме собственника, на вознаграждение при изъятии мог претендовать пожизненный владелец и залогодержатель. Арендатор имел право предъявить иск к собственнику-арендодателю о компенсации вызванных досрочным прекращением аренды убытков¹;
 4. собственнику земельного участка предоставлялось право на возврат в форме выкупа (в течение 10 лет с момента отчуждения) либо в форме преимущественного права на выкуп (по истечении указанного срока), если «предприятие не состоялось или прекратилось».

После революции 1917 года в праве произошли коренные изменения. С национализацией земли, установлением на нее исключительной собственности государства и переходом к социализму сущность института не могла остаться той же. Изъятие (термин пришел на смену «принудительному отчуждению» и «экспроприации») стало рассматриваться в качестве одного из правомочий государства как собственника — правомочия по перераспределению земель среди землепользователей².

В рамках советского земельного права можно говорить о существовании следующих основных принципов изъятия³:

- принцип устойчивости землепользования,
- принцип неприкосновенности колхозных земель,
- принцип неуменьшаемости колхозных земель.

1 *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906.

2 *Земельное право. Учебник / Под ред. Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова.* М., 1971; *Кавелин С. Ч.* Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925.

3 *Право землепользования в СССР и его виды / Аксененок Г. А., Башмаков Г. С., Бороданов Н. М. и др.; Отв. ред.: Аксененок Г. А., Краснов Н. И.* М., 1964. 548 с.

В целях реализации последних двух в законодательстве существовало требование о получении согласия общего собрания членов колхоза, а также указание на исключительность случаев и особый порядок изъятия.

В советском праве особенности процедуры изъятия обуславливались характеристиками не только субъекта землепользования, но также и категорией земель, подлежащих изъятию. Так, изъятие земельных участков из категории земель населенных пунктов планировалось на много лет вперед, что предопределяло возможность заблаговременно уведомить правообладателей¹. То есть о существовании единой процедуры изъятия земельных участков говорить невозможно.

После распада СССР институту изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд снова было суждено претерпеть коренные изменения.

Во-первых, современная правовая система базируется на принципах равноправия (ст. 19 Конституции РФ) и равенства всех форм собственности (п. 2 ст. 8 и ст. 36 Конституции РФ), а значит, процедура изъятия земельных участков с этого момента должна была стать единой.

Во-вторых, Россия отказалась от исключительной государственной собственности на землю (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ). Институт снова стал механизмом принудительного прекращения прав собственников (а впоследствии также и прав землепользователей, землевладельцев и арендаторов) на земельный участок. Поскольку советская идеология сменяется либерально-демократической, право частной собственности начинает рассматриваться в качестве особого права человека, охрана которого является одной из целей института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Гарантии называются в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ: (1) наличие государственных нужд, (2) предварительная и соразмерная компенсация ущерба, (3) соблюдение процедуры изъятия.

В силу особенностей государственного устройства компетенция по

¹ Земельное право / Под ред. Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова. М., 1971.

изъятию земельных участков для публичных нужд была распределена между федеральными органами исполнительной власти (п. 4 ст. 9 ЗК РФ), органами исполнительной власти субъектов РФ (п. 1 ст. 10 ЗК РФ) и органами местного самоуправления (п. 1 ст. 11 ЗК РФ).

С переходом к рыночной экономике развитие института только началось. Первые фрагментарные положения содержались в Земельном кодексе РСФСР 1991 года (ст. 24, 25, 29, 35), более детально процедура должна была регулироваться с принятием части первой Гражданского кодекса РФ 1994 года (ст. 239, 279-286), но введение главы 17 ГК РФ в действие было отложено до принятия ЗК РФ, что случилось в 2001 году (ст. 49, 55, 57, 63). Однако и после регулирования долго оставалось не очень подробным.

В первоначальной редакции ст. 49 ЗК РФ были указаны те же (что и сегодня) основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, за тем только отличием, что не было закрытого перечня объектов федерального, регионального и муниципального значения. Объекты государственного или муниципального значения, которые имела в виду ст. 49 ЗК РФ, необходимо было искать в иных нормативных правовых актах¹.

Перечень появился в 2005 году в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2004 №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»². С тех пор перечень не претерпел концептуальных изменений, все поправки касались в основном структуризации текста и приведения формулировок в соответствии с действующим законодательством. При этом для внесения в него предлагаются самые разные основания: например, законопроектом №10769-7 предлагалось дополнить перечень «объектами размещения отходов, кладбищ», законопроектом №60132-7 —

1 Они содержались не только в федеральных законах, а, например, в Правилах выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения (утв. Постановлением Правительства РФ от 10.03.2000 №221), в Положении о Министерстве культуры РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 06.06.1997 №679) и др., что снижало уровень гарантий прав частной собственности.

Подробнее см.: *Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2002.

2 СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 17.

«зданиями и сооружениями муниципальных образовательных организаций», законопроектом №941582-6 — «объектами инженерной защиты негативного воздействия вод» и др. Однако на современном этапе в качестве одного из основных направлений совершенствования института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных называется сокращение числа оснований¹.

До вступления в силу Федерального закона от 31.12.2014 №499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — №499-ФЗ) в ст. 49 ЗК РФ было положение о праве субъектов РФ самостоятельно устанавливать основания изъятия земельных участков, находящихся в собственности региона или муниципального образования. Необходимость, по нашему мнению, в данном институте отпала в связи со следующим:

1. Сначала суды, а впоследствии и законодатель стали придерживаться позиции, что вопрос о передаче земельных участков от одного публичного образования к другому должен решаться в рамках публично-правовых процедур, а не института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (см.: п. 7 ст. 56.6 ЗК РФ и Постановление Президиума ВАС РФ от 01.12.2011 №9987/2011 по делу №А76-2990/2010-21-268/22-315).
2. Лица, у которых имеются только ограниченные вещные права или права аренды на принадлежащий государству земельный участок, получили те же гарантии при изъятии земельных участков, что и собственники. А

1 В частности, отмечается, что недопустимо включать в перечень основания, которые в силу их неопределенности могут толковаться правоприменителем расширительно. По этой причине критиковался законопроект №941582-6. См.: Заключение Экспертного Совета Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона №941582-6 «О внесении изменения в статью 49 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части установления возможности изъятия земельных участков в целях строительства объектов инженерной защиты от негативного воздействия вод) // © 2009-2018 Ассоциация «Общероссийская негосударственная некоммерческая организация – общероссийское отраслевое объединение работодателей «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство». URL: http://nostroy.ru/nostroy/ekspertniy_sovet/ekspertnye_zaclucheniya/2016_1/ez_na_p fz_941582_6.pdf (дата обращения: 07.05.2018).

2 СЗ РФ. 2015. №1 (часть 1). Ст. 52.

одной из гарантий является установление оснований изъятия исключительно федеральным законодательством.

В качестве начала особого этапа развития законодательства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд можно считать принятие Федерального закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских 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»¹ (далее — Закон об Олимпиаде).

Данный закон ввел ускоренную и упрощенную процедуру изъятия земельных участков, что было обусловлено «необходимостью обеспечения качественной подготовки и проведения на уровне лучших мировых стандартов важнейшего с геополитической точки зрения для современной России спортивного мероприятия»² и ограничением по времени, в течение которого Россия должна была выполнить взятые на себя обязательства по организации Олимпийских игр³.

Однако после государство запланировало проведение саммита АТЭС на острове Русский в Приморском крае⁴, чемпионата мира по футболу FIFA⁵, присоединение к Москве новых территорий, ранее относящихся к Московской области⁶ и под каждый из этих проектов принимало самостоятельный

1 СЗ РФ. 2007. №49. Ст. 6071.

2 Заключение комитета по собственности по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» от 11 марта 2010 года №3.9-69/4.1 // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).

3 Золотова О.А. Особый порядок изъятия земель для государственных нужд // Журнал российского права. 2012. №12.

4 Федеральный закон от 08.05.2009 №93-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» // СЗ РФ. 2009. №19. Ст. 2283.

5 Федеральный закон от 07.06.2013 №108-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «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» // СЗ РФ. 2013. №23. Ст. 2866.

6 Федеральный закон от 05.04.2013 №43-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального

нормативный правовой акт. Кроме того, Правительством РФ и Правительством Московской области рассматривалась в качестве «рациональной» идея распространения «сочинской» упрощенной процедуры изъятия земельных участков для строительства подъездной дороги к инновационному центру «Сколково» и шоссе в Жуковском¹. Таким образом, издание специального федерального закона сегодня вряд ли можно рассматривать в качестве исключительной меры. Каждый был принят по поводу конкретного проекта строительства, но какой бы масштаб этот проект ни имел, такая практика не сочетается с пониманием того, что есть закон².

Можно говорить об определенной степени унификации «особого» порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Она заключается в следующем³:

- сокращение срока принятия управленческих и судебных решений;
- введение упрощенного порядка формирования земельных участков и выдачи на них кадастровых паспортов; возможность принятия решения об изъятии еще не образованных земельных участков;
- умаление значения документов территориального планирования при принятии решений об изъятии земельных участков (упрощение процедуры их принятия, в частности, исключается требование обязательного проведения публичных слушаний; возможность подготовки и утверждения документации по планировке территории при их отсутствии);
- исключение требования о необходимости доказать отсутствие альтернативного варианта размещения объекта перед принятием решения об изъятии;
- наличие не требующего получения согласия внесудебного порядка

значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1651.

1 Земли под «Сколково» отберут просто // © Сетевое издание «Информационное агентство «Финмаркет». URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3222356> (дата обращения: 01.03.2018).

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

3 Золотова О.А. Там же.

изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд у государственных или муниципальных унитарных предприятий и учреждений;

- определение особого порядка исчисления и выплаты компенсации;
- перенесение вопроса определения объектов, строительство и реконструкция которых является основанием изъятия на уровень подзаконного регулирования.

Опасность данных законов заключается в экстренном характере их принятия, что вынуждает законодателя отказываться от планирования использования территории, от учета мнения населения при принятии соответствующей градостроительной документации и от заблаговременного уведомления частных лиц о предстоящем изъятии. Это несомненно умаляет гарантии прав частных собственников.

Существенные изменения в регулировании института произошли в связи с принятием №499-ФЗ (вступил в силу 01.04.15). В ЗК РФ выделена отдельная глава VII.1, посвященная данным отношениям.

В качестве цели законопроекта пояснительная записка к нему называет «устранение недостатков, неясностей и неточностей правового регулирования порядка изъятия земельных участков <...> для государственных или муниципальных нужд». Реформа коснулась следующих важных вопросов.

1. Введен порядок уведомления заинтересованных лиц о предстоящем изъятии (п. 10 ст. 56.6 ЗК РФ).
2. Определен порядок выявления правообладателей подлежащего изъятию недвижимого имущества в случае отсутствия соответствующих сведений в ЕГРН и непредставления копий правоустанавливающих документов (ст. 56.5 ЗК РФ).
3. Установлен порядок заблаговременного ознакомления лиц, права которых подлежат прекращению, с условиями изъятия земельных участков. Впервые определено содержание соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд (ст. 56.7,

56.9, 56.10 ЗК РФ).

4. Появилась возможность изъятия земельного участка по ходатайству юридических лиц, действующих в публичном интересе (п. 7 ст. 56.3, ст. 56.4 ЗК РФ).
5. Стало возможным одновременно решать вопросы образования и изъятия земельного участка (ст. 56.6, п.п. 1 и 4 ст. 56.7, п. 4 ст. 56.8 ЗК РФ и др.).
6. Законодатель определил документы, обосновывающие необходимость изъятия земельного участка (п. 1 и 2 ст. 56.3 ЗК РФ).
7. Решен вопрос о судьбе иных прав на земельные участки: постоянное бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение, сервитут, аренда и т. п. (п. 5 ст. 56.3, п. 1-3, 5 ст. 56.8 ЗК РФ и др.).
8. Детализированы порядок выплаты и правила определения размера возмещения при изъятии земельного участка (ст. 56.8 ЗК РФ).

Оценка данных изменений неоднозначна. Пояснительная записка гласит, что вызванные объективной необходимостью нововведения уделяют особое внимание защите прав и законных интересов правообладателей подлежащих изъятию земельных участков, повышая уровень и качество предоставляемых им гарантий, восполняют пробелы и устанавливают более четкую процедуру изъятия земельных участков¹.

Другая часть профессионального сообщества (преимущественно цивилистического), напротив, бьет тревогу, поскольку видит во вносимых изменениях нарушение конституционных норм (ст. 8 Конституции РФ)². «Претензии» касаются как «нечистоты» юридических конструкций³, так и

-
- 1 Пояснительная записка к проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).
 - 2 Заключение комитета по собственности по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» от 11 марта 2010 года №3.9-69/4.1 // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).
 - 3 Экспертное заключение по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд», принятое на заседании Совета при Президенте РФ

общей, поддерживаемой законодателем тенденции на упрощение процедуры изъятия, рассмотрения ее в качестве «обычного» явления, имеющего целью лишь предоставление экономического эквивалента изымаемого объекта, что несовместимо с провозглашаемой в ст. 35 Конституции РФ защитой частной собственности. Так же обращается внимание на умаление роли суда, на который по сути возлагается лишь задача «проштамповывания» решений органов публичной власти; неравное положение собственников, права которых зарегистрированы или не зарегистрированы в ЕГРН¹; ухудшение положения собственника новым порядком исчисления суммы компенсации² и прочее. Особую критику вызывает положение о возможности изъятия земельного участка по инициативе иных частных лиц³. Указывается, что законопроектом предпринята попытка воспроизведения предусмотренного Законом об Олимпиаде упрощенного порядка изъятия в качестве институционального. Именно поэтому он встретил очень много негативных отзывов еще при рассмотрении в Федеральном Собрании РФ. И хотя многие замечания были учтены при его подготовке уже ко второму чтению, вопросы остались, о чем свидетельствует довольно широкое обсуждение проблем института в публицистике.

Полагаем, истина где-то посередине. Поветкина Е.Л. справедливо отмечает, что законопроект делает попытку введения процедуры, которая исключает возможность управленческого усмотрения, но при этом

по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 г. №123-2/2013 // СПС КонсультантПлюс.

- 1 Шаранов В.В. Новый порядок изъятия земельных участков для публичных нужд и защита внереестровых прав собственников // Закон. 2015. №4.
- 2 Заключение комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству на проект федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).
- 3 Экспертное заключение по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд», принятое на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 25 марта 2013 (протокол №116-3/2013) // СПС КонсультантПлюс.

способствует достижению социального компромисса. Одной из задач детальной регламентации процедуры является также прекращение практики законотворчества под конкретные строительные проекты. Эти вопросы не попадают в фокус внимания цивилистов, а разработчикам, видимо, удалось донести суть, цель и взаимные связи новых организационных норм не до всего профессионального сообщества¹. Автор отмечает, что недостатки в законопроекте есть, но не те, на которые указывает Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Последний при вынесении безоговорочной резолюции о неприемлемости принятия законопроекта №304493-5 не сделал каких-либо предложений, направленных на его совершенствование. Однако без конструктивной критики, диалога и поиска компромисса невозможно принятие нормативного правового акта, который удовлетворял бы всех.

1 Поветкина Е.Л. Там же.

§3. Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

«Основания изъятия земельных участков — это закрепленные в федеральном законодательстве случаи, в которых права собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков могут быть прекращены в принудительном порядке для целей удовлетворения соответствующих государственных или муниципальных нужд»¹.

Поскольку Россия принадлежит к континентальной системе права, основания изъятия земельных участков не могут определяться по принципу case-by-case, напротив, все основания должны быть (и названы) в федеральном законодательстве. Но необходимо признать, что англо-саксонский подход в данном случае является более гибким, поскольку «общее благо» как критерий значительно лучше любого закрытого перечня случаев².

Как указано в ст. 49 ЗК РФ (где собрано большинство оснований), изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях по основаниям, связанным с:

1. выполнением международных договоров РФ,
2. строительством или реконструкцией объектов государственного значения или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов (исчерпывающий перечень объектов дан в статье),
3. иными основаниями, предусмотренными федеральными законами.

Исключительность публичных нужд, для удовлетворения которых допускается изъятие земельных участков, возводится некоторыми исследователями в ранг принципа, а установление оснований только федеральным законом рассматривается в качестве его конкретизации³. Для его

1 *Сонина Д.Д.* Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в РФ. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2012.

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

3 *Афанасьева С.Д.* Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Дисс. на соиск. уч.

соблюдения правоприменители должны обосновать необходимость изъятия и доказать, что иным образом удовлетворение публичной нужды невозможно¹ (например: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.08.2005 №А58-5774/2004-ФО2-3965/05-С1, Постановление ФАС Московского округа от 26.05.2004 №КА-А40/3912-04, Определение ВАС РФ от 18.02.2008 №1825/2008 по делу №А08-9698/06-13, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2018 по делу №А60-20916/2017).

В качестве первого основания изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд ст. 49 ЗК РФ называет **выполнение международных договоров**², которые в соответствии со ст. 15 Конституции РФ имеют приоритет над внутренним российским законодательством. При принятии решения должны учитываться положения Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»³.

Существование такого основания изъятия земельных участков обусловлено задачами международных договоров, среди которых: содействие поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества и защита прав и свобод человека и гражданина⁴.

Для изъятия земельного участка в связи с исполнением международных

степ. канд. юрид. наук. М., 2015

- 1 *Гаджиев К.Т.* Защита конституционных прав человека при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №3.
- 2 Необходимость в изъятии земельных участков может быть связана в связи с исполнением, например, следующих международных договоров: (1) статья 72 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 07.12.1944): «Если требуются земельные участки под средства, полностью или частично финансируемые Советом по просьбе какого-либо Договаривающегося государства, то это государство либо предоставляет сами земельные участки, сохраняя по своему желанию право собственности, либо содействует использованию этих земельных участков Советом на справедливых и разумных условиях и в соответствии с законодательством этого государства», (2) статья 11 Консульской конвенции между РФ и Итальянской Республикой (Рим, 15.01.2001): «государство пребывания должно оказывать содействие представляемому государству в приобретении в собственность, получении в аренду или вступлении во владение в любой другой форме, в соответствии с законодательством государства пребывания, непосредственно или через любое уполномоченное на то физическое или юридическое лицо земельных участков, предназначенных для строительства консульских и жилых помещений» и другие.
- 3 Например, анализ Постановления ФАС Московского округа от 06.06.2005 №КА-А40/4689-05 приводит к выводу, что ссылка на цели обеспечения международных обязательств РФ, сделанная органом, издавшим акт изъятия земельного участка, без учета положений Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», является несоответствующей закону. См. также: *Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. Голиченкова А.К. М., 2002.
- 4 Преамбула Федерального закона от 15.07.1995 №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №29. Ст. 2757.

обязательств достаточно функциональной связи участка с целью, определенной международным договором. Например, допускается изъятие земельного участка, если он попадает в охранную зону, устанавливаемую вокруг объекта, определенного международным договором¹.

Данное основание специфично, не так часто земельные участки изымаются со ссылкой на п. 1 и не так много дел соответствующей категории можно найти в практике судов. Но все же они встречаются, и основания изъятия в них следующие:

- демаркация российско-китайской границы (Постановление ФАС Московского округа от 08.11.2007 №КГ-А40/5390-07, Определение ВАС РФ от 23.01.2013 по делу №А73-3327/2012; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.10.2014 по делу №А73-1554/2014);
- строительство Китайского делового центра «Парк Хуамин» в Москве (Постановление ФАС Московского округа от 23.08.2006 по делу №А40-55632/04-84-498).

Основная масса случаев изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд производится со ссылкой на пп. 2 ст. 49 ЗК РФ, в котором в качестве основания рассматривается строительство и реконструкция исчерпывающим образом перечисленных в подпункте объектов федерального, регионального и местного значения.

Изъятие земельного участка на данном основании возможно только при отсутствии **альтернативных вариантов размещения объекта**, что необходимо доказать принимающему решение органу публичной власти (например: Постановление ФАС Центрального округа от 12.12.2005 по делу №А54-1176/2005-С18, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.09.2014 по делу №А32-26639/2013, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.08.2015 по делу №А40-119941/2014). При этом,

¹ Земельное право: учебник / Под ред. Быстрова Г.Е., Гусева Р.К.; Бабанов А.В. и др. М., 2006.

по наблюдениям Клейменовой Е.С., практика свидетельствует о необходимости учитывать характер, функциональную направленность и размер объекта, наличие свободного земельного фонда, категорию земель, из которых производится изъятие, местоположение и другие обстоятельства, заслуживающие внимания¹.

Иногда инициативу на себя берет собственник, представляющий суду доказательства наличия вариантов размещения объекта, которые не были учтены или рассмотрены органами публичной власти (например: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2014 по делу №А51-18247/2013). Исходя из систематического толкования закона, законодатель распространяет данное требование только в отношении основания, названного в пп. 2 ст. 49 ЗК РФ. Это не всегда учитывается правоприменителем. Например, в решении Унечского районного суда Брянской области от 15.12.2010, суд распространил действие требования об отсутствии иных вариантов размещения объекта за пределы действия п. 2 ст. 49, видимо, решив, что нормы, расположенные в одном и том же нормативном правовом акте, должны быть логически взаимосвязаны. И хотя такое толкование предоставляет правообладателю дополнительные гарантии, подобное своеволие со стороны не наделенных законодательными полномочиями лиц недопустимо.

В качестве доказательств отсутствия альтернативных вариантов размещения объекта судами принимаются:

- результаты инженерно-геологических изысканий (Постановление ФАС Уральского округа от 05.02.2009 по делу №А76-1853/2008);
- выводы судебно-строительной экспертизы, которые, однако, как и прочие доказательства, не имеют для суда заранее установленной силы. Поэтому допустимо, как в Определении Московского областного суда от 02.12.2010 по делу №33-19587, отвергнуть результаты экспертизы и принять решение, например, исходя из анализа общих сведений;

¹ Клейменова Е.С. Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Орел, 2008

- выводы в приложенных к генеральному плану материалах по его обоснованию в текстовой форме (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17.02.2014 по делу №А53-2636/2013).

В целом можно отметить, что суды достаточно лояльны и не предъявляют жестких требований к доказыванию отсутствия иных вариантов размещения объектов. Исследования могут быть любыми, лишь бы относимыми (Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.09.2014 по делу №А32-26639/2013). Спор обычно возникает в случае, если органы публичной власти не представляют хоть каких-нибудь доказательств того, что они рассматривали возможность не размещать объект на данном земельном участке и, следовательно, не изымать его. Возможно, после определения законодателем документов, обосновывающих наличие оснований изъятия (для основания из пп. 2 ст. 49 ЗК РФ названы документы территориального планирования и проекты планировки территории), судам будет достаточно соблюдения процедуры их принятия.

В экспертном заключении Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства предлагалось в процессуальных кодексах прописать минимальный состав допустимых и относимых доказательств, с помощью которых можно будет обосновать отсутствие иных вариантов размещения объекта. Такое отступление от общих правил о доказательствах и доказывании могло быть объяснено исключительностью института изъятия¹.

Сегодня оценка факта отсутствия иного варианта размещения объекта находится в сфере усмотрения правоприменителя, что, по мнению Сониной Д.Д., может повлечь за собой нарушение прав частных лиц². В целях решения проблемы предлагается принять акт, устанавливающий критерии

1 Экспертное заключение по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд», принятое на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 года №123-2/2013 // СПС КонсультантПлюс.

2 *Сониная Д.Д.* Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в РФ. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2012.

оценки наличия или отсутствия иных вариантов размещения объектов государственного или муниципального значения. К данной проблематике (в части размещения промышленных объектов) в рамках диссертационного исследования обращалась Старова Е.В. Она предлагает следующие критерии¹:

- наличие или отсутствие другого земельного участка, на котором возможно соблюсти нормативные требования к организации территории промышленного объекта;
- наличие или отсутствие иных территорий, не подпадающих под предусмотренные действующим экологическим законодательством ограничения для размещения промышленных объектов;
- наличие или отсутствие иных территорий, которые определены документами территориального планирования в качестве возможных мест размещения объектов промышленности.

Там же автор говорит о необходимости нормативно указать, что возможность размещения того или иного объекта должна определяться в пределах муниципального района или городского округа. Полагаем, что в случае, когда мы говорим об объектах не только муниципального значения, но и регионального, и даже федерального, органу публичной власти необходимо выяснять наличие или отсутствие вариантов иного размещения объекта на уровне региона или, соответственно, федерации. Не безынтересна позиция Евсегнеева В.А., который считает, что в качестве альтернативы нужно рассматривать и полный отказ от реализации проекта². Однако «отсеивание» проектов, от реализации которых можно отказаться, осуществляется ещё при оценке государственных или муниципальных нужд на предмет «исключительности», а значит, едва ли законодатель предполагал именно такое толкование требования об отсутствии альтернативных вариантов размещения объекта.

1 *Старова Е.В.* Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М., 2010.

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

Несмотря на то, что основания — понятие более узкое, чем «государственные или муниципальные нужды» и в п. 2 перечень объектов дан исчерпывающий (что подтверждает и судебная практика, например: Постановление ФАС Московского округа от 03.04.2008 по делу №А41-К2-2071/2006, Постановление ФАС Поволжского округа от 30.10.2012 по делу №А12-2721/2012, Постановление ФАС Уральского округа от 27.05.2014 по делу №А76-14273/2013), нередко требуется их дальнейшая конкретизация путем определения более предметного содержания объектов, строительство или реконструкция которых выступает основанием изъятия земельных участков. Это реализуется:

- в отраслевых нормативных актах, например: ст. 10 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»¹ относит к объектам федерального значения месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в РФ, а придание месторождениям такого статуса, в свою очередь, осуществляется в соответствии с Законом РФ «О недрах»² (далее — Закон о недрах);
- в подзаконных нормативных актах, например: в Постановлении Правительства РФ от 10.03.2000 №221 «Об утверждении правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения».

Поскольку определение предметного содержания указанных в ст. 49 ЗК РФ объектов относится к компетенции различных ведомств, которые не всегда согласуют между собой принимаемые ими в своей сфере акты, то регулирование оказывается точечным и разрозненным³.

1 Федеральный закон от 31.03.1999 №69-ФЗ (ред. от 26.07.2016) «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №14. Ст. 1667.

2 Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. №10. Ст. 823.

3 *Афанасьева С.Д.* Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2015

Решение об изъятии должно содержать не абстрактные формулировки цели, а указание на конкретный объект, для размещения которого производится изъятие земельного участка. Обращать внимание на то, что основание изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд должно быть предусмотрено земельным законодательством, казалось бы, излишне, но встречаются и такие нарушения. Например, известны случаи, когда органы местного самоуправления намеревались изъять земельный участок с целью строительства

- детской площадки (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.11.2005 по делу № А58-5774/04-Ф02-3965/05-С1);
- муниципального жилья и больницы (Постановление ФАС Московского округа от 26.05.2004 №КА-А40/3912-04);
- многоэтажных домов (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.02.2009 по делу №А53-6106/2008-С4-7, Постановление ФАС Уральского округа от 05.05.2008 по делу №А07-2118/2007);
- детского сада (Постановление ФАС Уральского округа от 27.05.2014 по делу №А76-14273/2013);
- нового сельскохозяйственного производственного комплекса (Постановление ФАС Центрального округа от 07.10.2010 по делу №А08-8103/2009-17);
- с целью формирования торгово-пешеходной улицы (Постановление ФАС Уральского округа от 26.08.2008 по делу №А60-1962/2008).

Также судами была сформирована практика изъятия земельных участков при принятии решения о развитии застроенной территории и заключении договора с победителем аукциона (ст. 46.1 Градостроительного Кодекса Российской Федерации¹ (далее — ГрК РФ)), которая не соответствовала закону и обосновано была пресечена Верховным Судом РФ². Встречаются случаи,

1 «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 16.

2 Бандорин Л.Е. Развитие застроенных территорий и изъятие земельных участков. Комментарий к определению судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27.10.2015 №309-КГ15-5924 //

когда органы публичной власти основание не указывают совсем (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.11.2014 по делу №А69-3632/2013, Постановление ФАС Уральского округа от 20.12.2010 по делу №А07-10594/2010), что также служит поводом для обжалования ненормативных правовых актов и основанием для признания их недействительными.

Сыродоев Н.А. отмечает, что некоторые из указанных в пп. 2 ст. 49 ЗК РФ видов деятельности осуществляются не государственными, а частными коммерческими организациями, и, соответственно, отнесение подобных случаев к основаниям изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд необоснованно. В §1 настоящей главы мы говорили о том, что провести градацию публичных интересов очень непросто, но еще сложнее иметь дело с проектами частных коммерческих лиц, которые имеют публичную значимость, достаточную для изъятия земельного участка с использованием административного ресурса. В уже называемом Определении Верховного Суда РФ от 27.10.2015 по делу №А07-21632/2013 суду пришлось дополнительно указать, что «принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества». Некоторые юрисдикции не допускают возможность изъятия земельных участков для их последующей передачи иным частным лицам. Законодательство других государств (и Россия в их числе) такую опцию предусматривают. В российском праве указывается, что изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть осуществлено как по инициативе самих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, уполномоченных на принятие такого решения, так и на основании ходатайства организации, указанной в ч. 1 ст. 56.4 ЗК РФ. То есть круг лиц ограничен перечнем, установленным законодателем и уточненным Правительством в Постановлении от 06.05.2015 №442 «Об

утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд», что снижает (хотя и не полностью нивелирует) риски изъятия земельных участков при отсутствии действительных государственных или муниципальных нужд. Это положение вызвало острую критику цивилистов, которые увидели в нем чуть ли не легализацию рейдерства¹. Нарушения могут быть, но совсем не допускать передачу изъятых земельных участков иным частным лицам неправильно, поскольку это ведет к невозможности реализации тех проектов, которые относятся к сфере публичного интереса, но по тем или иным причинам не могут быть осуществлены государством или муниципальным образованием самостоятельно. Поветкина Е.Л. справедливо отмечает, что сегодня обычной практикой становится выполнение частными лицами публичных функций, которые не перестают быть публичными только из-за того, что к их реализации допущены лица, с гражданско-правовой точки зрения действующие по своей воле и в своем интересе². Препятствовать нарушению баланса интересов в данном случае должна судебная система. Она по мере развития практики способна выработать подходы и критерии, на основании которых можно будет судить о наличии либо отсутствии публичного интереса в реализуемых частными лицами проектах.

Положение пп. 3 ст. 49 ЗК РФ допускает расширение перечня оснований изъятия земельных участков путем принятия отдельных федеральных законов. Законодатель в таком случае ограничен лишь рамками требований Конституции РФ, ратифицированных международных договоров, решений

1 Экспертное заключение по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд», принятое на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 года №123-2/2013 // СПС КонсультантПлюс; Заключение комитета по собственности по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» от 11 марта 2010 года №3.9-69/4.1 // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).

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

Конституционного Суда РФ и ЗК РФ. Однако системность в применении предоставленного законодателю права отсутствует. Первоначально положение пп. 3 ст. 49 ЗК РФ реализовывалось через включение отдельных оснований в иные федеральные законы (например, п. 3 ст. 96 ЗК РФ, ч. 10 ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации¹ (далее — ЖК РФ), ч. 2 ст. 60 Водного кодекса Российской Федерации² (утратила силу. — Федеральный закон от 29.07.2017 №261-ФЗ³), ст. 25.2 Закона о недрах, ст. 26 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»⁴, ч. 6 ст. 28 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ и другие). Сегодня широкое распространение получила практика издания специальных федеральных законов, которые наряду с новыми основаниями вводят и отличную от общей, как правило упрощенную, процедуру изъятия земельных участков, что нередко приводит к необоснованному ограничению прав частных лиц. И хотя такие федеральные законы обычно касаются крупных государственных проектов, вопрос о наличии действительно *общественного* интереса и о соблюдении при таком изъятии баланса интересов остается в каждом случае открытым⁶.

Рассмотрим, что называется в качестве оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в следующих федеральных законах.

1. 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

-
- 1 «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 12.
 - 2 «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2006. №23. Ст. 2381.
 - 3 Федеральный закон от 29.07.2017 №261-ФЗ «О внесении изменений в статьи 60 и 67.1 Водного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. №31 (часть 1). Ст. 4810.
 - 4 Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. №12. Ст. 1024.
 - 5 Федеральный закон от 08.11.2007 №261 (ред. от 29.12.2017) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №46. Ст. 5557.
 - 6 *Афанасьев Д.* Соотношение публичного и частного интереса при принудительном прекращении прав частных лиц на недвижимое имущество // Право и экономика. 2012. №11.

внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации» (далее — Закон об Олимпиаде).

В соответствии со ст. 15 Закона об Олимпиаде с 1 января 2008 года по 1 января 2014 года на территории Краснодарского края допускается изъятие земельных участков в целях размещения на них *олимпийских объектов* — объектов, необходимых для проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр и развития города Сочи как горноклиматического курорта (п. 2 ч. 2 ст. 3). Чтобы понять, что имеется под ними в виду, необходимо обратиться к Постановлению Правительства РФ от 29.12.2007 года №991 «О программе строительства Олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта».

Несмотря на наличие четко определенного перечня объектов, можно найти попытки расширительного толкования данного основания правоприменителем. Споры касались случаев изъятия земельных участков для расположения вахтовых поселков, строительно-производственных баз и грузовых дворов, которые сопутствовали возведению олимпийских объектов, но непосредственно в таком качестве рассматриваться не могли. Суды указывали, что для них Закон об Олимпиаде специально в п. 1 и п. 2 ст. 15 предусмотрел возможность установления сервитутов (Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.09.2016 по делу №А32-16345/2012, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 08.05.2014 по делу №А32-16345/2012).

До 2010 года в названной статье говорилось о возможности изъятия земельного участка в целях развития *территории, прилегающей к олимпийским объектам* — территории, строительство и реконструкция объектов капитального строительства на которых осуществляется исходя из принципа обеспечения единства архитектурно-планировочной организации города Сочи как места проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр» (ч. 14 ст. 14). Конкретизации содержания данного основания не было ни в законе, ни в подзаконных нормативных правовых актах. Подобная правовая

неопределенность относительно сферы действия закона, предусматривающего упрощенный порядок изъятия, недопустима, что было принято во внимание законодателем и исправлено.

2. Федеральный закон «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» (далее — Закон об АТЭС).

В ч. 1 ст. 6 сказано, что со дня вступления в силу Закона об АТЭС до 31 июля 2012 года на территории Приморского края допускается изъятие земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для размещения *необходимых для проведения саммита объектов*, под которыми понимаются *объекты, предусмотренные подпрограммой* развития города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года¹ (ч. 1 ст. 3). Данная подпрограмма не называла конкретные объекты, которые должны были быть построены/реконструированы, но исходя из определенных в ней направлений развития понятно, о чем шла речь.

Нормы Закона об АТЭС толковались в совокупности с положениями Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.1996 №480, то есть порядок применялся для строительства объектов, необходимых не только для проведения саммита (как это предусмотрено законом в ч. 1 ст. 6), но и для

¹ Сегодня программа продлена до 2018, что было отражено в ее названии. Начиная с редакции, вступившей в силу 01.04.2014, указанная подпрограмма исключена из текста Постановления Правительства РФ от 15.04.1996 №480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»

развития Дальнего Востока. См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19.08.2013 по делу №А51-25606/2012, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.07.2013 по делу №А51-27825/2012.

3. Федеральный закон «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» (далее — Закон о Новой Москве).

Закон предусматривает возможность изъятия земельных участков для размещения на присоединенных территориях объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих реализацию государственных задач в области *развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, иных государственных задач и включенных в перечни*, указанные в ст. 2 Закона о Новой Москве (ч. 2 ст. 1). Речь идет о перечнях объектов, в отношении которых применяются «особые» процедуры подготовки и утверждения документации по планировке территории, резервирования, изъятия для государственных или муниципальных нужд, предоставления земельных участков и установления сервитутов. Такие перечни формируются Правительством РФ (*перечень объектов федерального значения: Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2015 №1707-р «Об утверждении перечня объектов федерального значения, подлежащих размещению на присоединенных территориях, для которых применяются особенности подготовки и утверждения документации по планировке территории, резервирования земель, изъятия земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставления земельных участков и установления сервитутов»*) и Правительством города федерального значения Москвы (*перечень объектов регионального значения: Постановление Правительства Москвы от 14.10.2013 №680-ПП «Об утверждении перечня объектов регионального значения, подлежащих размещению на территориях, присоединенных с 1 июля 2012 года к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве»*).

То есть норма, к которой нас отсылает ч. 2 ст. 1, не называет каких-то дополнительных к указанным в «отсылающей» статье критериев, она передает разрешение данного вопроса на подзаконный уровень.

Встречались попытки распространения норм Закона о Новой Москве в отношении земельных участков, расположенных в другом субъекте (территории Московской области, не присоединявшиеся к Москве), то есть в отношении земельных участков, которые не входят в сферу регулирования данного закона (Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2017 по делу №А41-8137/2016).

4. Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о FIFA).

В соответствии с ч. 1 ст. 30 данного закона со дня вступления и до 31 декабря 2017 года в регионах, где будут проводиться матчи чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и Кубок конфедераций FIFA 2017, в качестве основания изъятия земельного участка рассматривается размещение *объектов инфраструктуры* — предназначенных для подготовки и проведения спортивных соревнований объектов спорта (в том числе стадионы и тренировочные базы) и необходимые для осуществления мероприятий объекты социальной, транспортной, инженерной и иных инфраструктур, которые включены в Программу подготовки к проведению в 2018 году в РФ чемпионата мира по футболу (п. 25 ст. 2), утвержденную Постановлением Правительства РФ от 20.06.2013 №518 (далее — Программа). В п. 11 данной Программы Правительство РФ рекомендовало органам исполнительной власти субъектов — исполнителям мероприятий Программы до 01.11.2013 разработать, утвердить и согласовать с Министерством спорта и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти региональные программы подготовки к проведению Чемпионата мира по футболу, предусмотрен в них объекты и мероприятия Программы. Таким образом, если толковать норму

буквально, Правительство РФ рекомендовало регионам «переписать» федеральную Программу в части, касающейся их зоны ответственности, не предоставляя при этом право расширения данного списка. Однако Правительство Нижегородской области рассматриваемую норму поняло иначе и в региональной программе в качестве «объектов инфраструктуры» прописало объекты, не включенные в федеральную Программу. Верховный суд при этом признал распоряжения об изъятии земельных участков, принятых на основании такой региональной программы, законными (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.02.2016 по делу №А43-32450/2014). Учитывая, что Законом о FIFА предусмотрена упрощенная процедура изъятия земельных участков, можно констатировать нарушение прав частного собственника.

5. Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве»¹ и принятый в соответствии с ним Закон города Москвы «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве»² (далее — Закон г. Москвы о реновации).

При реновации акцент делается на изъятии помещений в многоквартирных домах, но это не исключает изъятие и земельных участков под ними, а значит, вопрос интересен и в рамках настоящей работы. В качестве целей реновации называется *предотвращение формирования аварийного жилищного фонда в*

1 Федеральный закон от 01.07.2017 №141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве» // СЗ РФ. 2017. №27. Ст. 3938.

2 Закон города Москвы от 17.05.2017 №14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 18.05.2017.

городе Москве, обеспечение устойчивого развития жилых территорий, создание благоприятной среды жизнедеятельности, общественных пространств и благоустройство территории (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона г. Москвы о реновации). Более подробно мероприятия и стоящие перед ними задачи описываются на подзаконном уровне — в Постановлении Правительства Москвы от 01.08.2017 №497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» (далее — Программа реновации). Модель описания основания изъятия земельных участков в рамках Программы реновации строится несколько иным образом: оценивается не то, что нужно будет построить/реконструировать, а то, что нужно снести (многоквартирные дома первого периода индустриального домостроения и многоквартирные дома, аналогичные им по характеристикам конструктивных элементов¹ (см. п. 4.1 Программы реновации)).

Дополнительные гарантии прав частных собственников вводятся Постановлением Правительства Москвы от 02.05.2017 №245-ПП «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве» (вместе с Порядком голосования для последующего включения многоквартирных домов в проект программы реновации жилищного фонда в городе Москве), где сказано, что включение многоквартирных домов в Программу реновации невозможно, если это не поддержано не менее 2/3 голосов собственников и нанимателей, и установлен порядок голосования. Однако это положение вызывает сомнения, поскольку в соответствии с Конституцией РФ правильнее было бы договариваться с каждым собственником².

Вопрос был рассмотрен Московским городским судом (решение от

1 Первый период индустриального домостроения — этап строительства в Москве многоквартирных домов с количеством этажей не более 9 по разработанным с 1957 по 1968 гг. типовым проектам с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий (многоквартирные дома серии I-515, 1605-АМ, 1МГ-300, К-7, II-32, II-35, многоквартирные дома с неполным каркасом (серия I-335), многоквартирные крупноблочные дома (серия I-510), многоквартирные дома с кирпичными несущими стенами (серии I-511, I-513, II-34) и многоквартирные дома из объемных блоков.

Это квартиры с минимальной площадью (в т.ч. жилых комнат и подсобных помещений), в которой проходы в кухню или в спальню идут через гостиную. См.: п. 2.1 Программы реновации.

2 Ломакин А. Там же.

03.07.2017 по делу №3а-953/2017 о признании недействующими ст.ст. 1 и 2 Закона г. Москвы о реновации), который сказал, что в данном случае собственник реализует свое право собственности в отношении принадлежащего ему имущества через участие в принятии решения на общем собрании собственников жилых помещений в многоквартирном доме. Квартира хотя и является индивидуально-определенной вещью, но она остается частью жилого дома, расположенного на находящемся в общей собственности земельном участке. Принятие решения большинством голосов при таких обстоятельствах представляет собой демократическую процедуру, не противоречащую принципу равенства прав всех участников гражданско-правовых отношений (п. 1 ст. 1 ГК РФ).

При анализе названных нормативных правовых актов, следует обратить внимание на следующие моменты.

1. Для определения оснований изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд используются «каучуковые нормы», по существу отсылающие к подзаконному регулированию, где объекты называются уже таким образом, что их действительно можно рассматривать в качестве оснований. Это противоречит пп. 3 ст. 49 ЗК РФ, в соответствии с которой дополнительные основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд должны быть названы именно в федеральном законе.
2. Вызывает тревогу появление в специальных федеральных законах такого основания как «проведение мероприятий по развитию города» (см.: ст.ст. 1 и 14 Закона об Олимпиаде и ст.ст. 1 и 2 Закона о Новой Москве). В указанной формулировке заложена основа для возникновения коррупционных рисков, поскольку по сути изъятие становится возможным при расположении земельного участка в границах обозначенной соответствующим нормативным правовым актом территории, если соответствующие действия официально осуществляются под эгидой какого-либо крупного государственного

проекта.

3. В качестве самостоятельной проблемы называется тенденция к расширительному толкованию сферы действия специальных федеральных законов, несмотря на императивность нормативных положений о целях и сроках изъятия¹.
4. Большое число объектов, которые являются основаниями изъятия земельных участков в соответствии с рассмотренными актами, названы также и в пп. 2 ст. 49 ЗК РФ, но для их размещения законы предусматривают «особую процедуру» изъятия земельных участков. Например: принятие документов территориального планирования (далее — ДТП) без проведения публичных слушаний (Закон об Олимпиаде, Закон об АТЭС), возможность изъятия земельных участков при отсутствии ДТП (Закон об АТЭС, Закон о Новой Москве), отсутствие запрета изъятия земельного участка при наличии альтернативного варианта размещения планируемого к строительству объекта (Закон об Олимпиаде, Закон об АТЭС, Закон о FIFA), возможность изъятия земельных участков при отсутствии сведений о них в государственном кадастре недвижимости (Закон о Новой Москве) и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что нередко пп. 3 ст. 49 ЗК РФ применяется не столько для расширения перечня оснований изъятия, сколько для упрощения и ускорения самой процедуры в сравнении с предусмотренной ЗК РФ. Такие послабления, допускаемые легко и часто для удовлетворения «случайных» интересов государства применительно к отдельным событиям и мероприятиям, могут свидетельствовать о злоупотреблении институтом изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд со стороны законодателя, о нарушении согласованности правовых норм, а, следовательно, и об ущемлении самого конституционного права частной собственности.

¹ Гаврилина Е.Ю., Бородкина Е.В. Изъятие земельных участков для публичных нужд: актуальные проблемы и тенденции // Закон. 2014. №2.

Отношения по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд не могут рассматриваться в качестве отношений, возникающих между равными субъектами, поскольку одна из сторон наделена властными полномочиями по принятию соответствующего решения¹. Однако при наличии справедливых механизмов защиты прав лица, имущество которого подлежит изъятию, негативные последствия можно признать соразмерными общественному интересу².

1 Сидорова Е.Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2010. №4.

2 Гаврилина Е.Ю., Бородкина Е.В. Изъятие земельных участков для публичных нужд: актуальные проблемы и тенденции // Закон. 2014. №2.

Глава II. Условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

§1. Документы, обосновывающие наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Отсутствие указания на документы, обосновывающие необходимость изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, называлось в качестве одного из недостатков установленного законом порядка изъятия¹. Это было исправлено с принятием Федерального закона от 31.12.2014 №499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Сегодня исчерпывающий перечень документов назван в ст. 56.3 ЗК РФ, это:

1. документы территориального планирования и проекты планировки территории для изъятия в целях строительства или реконструкции объектов федерального, регионального или местного значения (пп. 2 ст. 49 ЗК РФ),
2. решение о создании или расширении особо охраняемой природной территории (пп. 3 ст. 49 ЗК РФ, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — Закон об ООПТ)),
3. международный договор РФ для изъятия в целях его выполнения (пп. 1 ст. 49 ЗК РФ),
4. лицензия на пользование недрами для изъятия в целях ведения связанных с пользованием недрами работ (пп. 3 ст. 49 ЗК РФ, ст. 25.2 Закона о недрах),
5. решение о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, если при этом предполагается изъятие земельного участка (пп. 3 ст. 49 ЗК РФ, ч. 10 ст. 32 ЖК РФ).

1 Пояснительная записка к проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018.
URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 12.04.2018).

Рассмотрим каждый из документов.

Документы территориального планирования и проекты планировки территории.

Территориальное планирование по смыслу ГрК РФ представляет собой основу градостроительства — деятельности по развитию городов и иных поселений как составляющего элемента деятельности по обеспечению благоприятных условий жизни настоящих и будущих поколений¹. Документы территориального планирования разрабатываются в целях устойчивого социально-экономического и пространственного развития соответствующих территорий, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Они, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов (ч. 1 ст. 8 ГрК РФ), задают основные направления такого развития на несколько десятков лет вперед (ч. 10 и 11 ст. 9 ГрК РФ).

Будучи качественно проработанными, ДТП становятся фундаментом для подготовки всей остальной градостроительной документации, выступая, таким образом, гарантом ее системности, целостности и непротиворечивости². Дабы избежать голословности, назовем нормы, которые подчеркивают особый статус ДТП:

- только их проекты подлежат в предусмотренных законом случаях согласованию с соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления (ст. 12, 16, 21, 25 ГрК РФ);
- правила землепользования и застройки должны приниматься *с учетом* положений ДТП (ч. 3 ст. 31 ГрК РФ), а внесение в ДТП изменений является основанием для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки (пп. 1 ч. 2 ст. 31 ГрК РФ);

1 Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный: научное издание / коллектив авторов; отв.ред. С.А.Боголюбов. М., 2016; *Нарышева Н.Г.* Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право. 2017. №5.

2 *Шинкевич Д.В.* Правовые аспекты обеспечения согласованности и преемственности решений в градостроительной документации муниципального уровня // Юрист. 2010. №7.

- подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании ДТП (ч. 6 ст. 45 ГрК РФ), а поэтому в их отсутствие, по общему правилу, подготовка документов по планировке недопустима (ч. 6 ст. 45 ГрК РФ);
- в целях обеспечения системности самих ДТП в ч. 3, ч. 3.2 и ч. 3.3 ст. 9 ГрК РФ закреплена норма о их неприменимости со дня утверждения в части, противоречащей ДТП, принятым на более высоком уровне.

Именно в связи с описанным значением ДТП схемы территориального планирования РФ, двух и более субъектов РФ и субъектов РФ отнесены также к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования (ст. 12 Федерального закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹). Схемы территориального планирования (далее – СТП) основываются на положениях стратегий социально-экономического и пространственного развития, отраслевых документах стратегического планирования (ст. 30, ст. 38 №172-ФЗ, ч. 5 ст. 9 ГрК РФ) и, казалось бы, должны находиться в «подчиненном» положении, а значит, иметь меньшую важность. Но в отличие от иных плановых документов, которые обычно носят характер «декларации о намерениях государства» и, соответственно, не могут прямо порождать правовые последствия для частных лиц², названные СТП (как и другие ДТП) имеют определенное юридическое значение: в их отсутствие невозможно принять решения о резервировании, изъятии и переводе земель из одной категории в другую (ч. 4 ст. 9 ГрК РФ).

До вступления в силу Федерального закона от 20.03.2011 №41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов

1 Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №26 (часть 1). Ст. 3378.

2 *Трутнев Э.К.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 №41-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. 2011.

территориального планирования»¹ ДТП имели еще большее значение при решении вопроса об изъятии земель. Данным законом из ДТП упразднены зоны планируемого размещения объектов и границы таких зон, на основании которых на этапе планировки территории определялись границы земельного участка, изымаемого для размещения на нем объекта. Сегодня на картах, включенных в состав СТП и генеральных планов, достаточно *отобразить* планируемые для размещения объекты федерального, регионального или местного значения (ч. 6 ст. 10 ГрК РФ, ч. 4 ст. 13.1 ГрК РФ, ч. 5 ст. 14 ГрК РФ, ч. 5 ст. 23 ГрК РФ), то есть местоположение определяется лишь примерно, а установление границ отдано на нижестоящий уровень — в проекты планировки территории (пп. «в» п. 1 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ). Трутнев Э.К. считает, что таким образом законодатель исключил возможность максимального использования содержательного потенциала ДТП, поскольку в силу неопределенности места размещения объекта на основании ДТП технологически не могут приниматься «реализационные» решения, что в свою очередь делает институт территориального планирования неполноценным². Однако даже в таком виде ДТП способствуют обеспечению баланса частных и публичных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

На этапе планировки территории осуществляется детальная проработка градостроительных решений применительно к элементам планировочной структуры³. В документации по планировке территории, как было указано выше, определяются зоны планируемого размещения объектов, плотность и параметры застройки, места общего пользования; устанавливаются красные линии; с 01.03.2015 в соответствии с проектом межевания осуществляется образование земельных участков (ч. 1 ст. 41 ГрК РФ, ч. 1 ст. 42 ГрК РФ, ч. 1 ст. 43 ГрК РФ).

В соответствии со ст. 41 ГрК РФ (до редакции Федерального закона от

1 СЗ РФ. 2011. №2. Ст. 1688.

2 Подробнее см.: Трутнев Э.К. Там же; Землякова Г.Л. Некоторые проблемы правового регулирования территориального планирования // СПС КонсультантПлюс. 2011.

3 Ковалева Е.Л. Изменения в законодательстве о градостроительной деятельности в части регулирования вопросов планировки территории // Имущественные отношения. 2017. №1.

03.07.2016 №373-ФЗ¹) планировка территории должна была стать универсальным способом действий по упорядочению организации территории, в т.ч. незастроенной и не предназначенной для застройки². В последнем случае планировка должна была осуществляться в соответствии с земельным, водным, лесным законодательством, в котором, однако, не было норм, посвященных разработке документации по планировке. Вопреки принципу осуществления строительства на основании документации по планировке территории (п. 4 ст. 2 ГрК РФ), требования об обязательности такой документации, кроме как для случаев комплексного развития территорий, развития застроенных территорий и строительства линейных объектов, также не было³.

После внесения изменений №373-ФЗ вопрос решен законодателем более четко: ГрК РФ назвал случаи, когда в целях размещения объектов капитального строительства (далее – ОКС) подготовка документации по планировке территории не требуется (ч. 2 ст. 41 ГрК РФ) и когда обязательна (ч. 3 ст. 41 ГрК РФ). В п. 1 ч. 3 ст. 41 ГрК РФ в качестве одного из случаев обязательной подготовки документации по планировке территории называется необходимость изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с размещением ОКС федерального, регионального и местного значения⁴. Эта норма коррелирует ч. 1 ст. 56.3 ГрК РФ, которая называет наличие утвержденного проекта планировки необходимым условием принятия решения об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд по основанию, указанному в пп. 2 ст. 49 ЗК РФ.

1 Федеральный закон от 03.07.2016 №373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. №27 (часть II). Ст. 4306.

2 Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.

3 См.: Ковалева Е.Л. Там же.

4 До 01.04.2015 при изъятии земельного участка для размещения на нем объектов капитального строительства федерального, регионального и муниципального значения иногда было достаточно принятия решения о предварительном согласовании размещения объекта в целях изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ч. 2 ст. 26 №499-ФЗ).

В случае непринятия в течение 3 лет¹ решения об изъятии земельных участков для размещения на них объектов федерального, регионального, местного значения проект планировки² в части определения границ зон планируемого размещения таких объектов прекращает свое действие (ч. 12.6 ст. 45 ГрК РФ). Срок ограничен в целях защиты законных интересов правообладателей, поскольку наложение таких зон на земельные участки, как правило, приводит к снижению их рыночной стоимости³.

Отмечается, что реализация градостроительной документации через использование земельно-правовых инструментов способствует эффективному решению задач с учетом перспектив планомерного развития территорий⁴.

Требование об обязательной подготовке документации по планировке территории (ч. 3 ст. 41 ГрК РФ) препятствует принятию органами публичной власти решений об изъятии без тщательной предварительной проработки вопроса о выборе места размещения объекта⁵. Это особенно важно, поскольку действующее законодательство не предусматривает иных механизмов защиты прав частных лиц в случае неиспользования земельного участка в тех целях, для достижения которых он был изъят: нет ответственности должностных лиц, срока реализации проекта, возможности возврата земельного участка бывшему собственнику; отсутствуют ограничения его последующей приватизации⁶.

Позитивно оценивается⁷ необходимость размещения (1) проектов ДТП

-
- 1 Этот срок обусловлен в т.ч. и трехлетним сроком резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ). См. подробнее: Рекомендации Министерства экономического развития РФ по применению Федерального закона от 31.12.2014 №499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
 - 2 Данная норма действует только в отношении проектов планировки, утвержденных после 01.04.2015.
 - 3 Комментарий к Земельному Кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М., 2017.
 - 4 *Болтанова Е.С.* Правовое регулирование принудительного отчуждения недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения. 2015. №6 (165).
 - 5 *Ковалева Е.Л.* Там же.
 - 6 *Воронцова А.А., Заславская Н.М.* Интерактивные методы в преподавании земельного права: «Левифан, или изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд» // Экологическое право. 2015. №5.
 - 7 *Ревякин А.П.* Документы территориального планирования как гарантия прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при резервировании и изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Правовые вопросы недвижимости. 2013. №1.

всех уровней в информационной системе территориального планирования в сети «Интернет»¹ за три месяца до их утверждения, что обеспечивает возможность ознакомления с ними всех заинтересованных лиц (ч. 7 ст. 9 ГрК РФ), и (2) решений о подготовке документации по планировке территории применительно к территории поселения и городского округа на их официальных сайтах, после чего заинтересованные лица могут вносить свои предложения о порядке, сроках и содержании документов по планировке территорий (ч. 1-3 ст. 46 ГрК РФ).

В качестве важной гарантии защиты частных интересов правообладателей называется право на участие в процессе принятия решения об изъятии², что способствует *пресечению* возможных конфликтных ситуаций: ст. 5.1 ГрК РФ предусматривает необходимость проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, предшествующих утверждению проектов генеральных планов и проектов планировки, а также проектов внесения в них изменений (ч. 11 ст. 24 ГрК РФ, ст. 28 ГрК РФ, ч. 5 ст. 46 ГрК РФ).

Обратим внимание на новый в законодательстве о градостроительной деятельности институт общественных обсуждений, который был введен Федеральным законом от 29.12.2017 №455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — №455-ФЗ). В качестве целей законопроекта называется расширение способов влияния граждан на принятие решений в области градостроительной деятельности; повышение уровня комфортности, открытости и прозрачности процедуры такого участия; детального ознакомления с проектами выносимой на обсуждение градостроительной документации, что в совокупности должно привести к принятию более сбалансированных управленческих решений⁴. В

1 ФГИС ТП // © Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/> (дата обращения: 06.04.2018).

2 Бандорин Л., Ганжела Н. Земля у дома // ЭЖ-Юрист. 2009 №4.

3 СЗ РФ. 2018. №1 (часть 1). Ст. 39.

4 Пояснительная записка к законопроекту №133118-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты РФ» // © Государственная Дума Федерального

частности, при разработке процедуры общественных обсуждений были учтены некоторые недостатки публичных слушаний: (1) возможность только личного собрания участников, что существенно сужало круг вовлеченных в процедуру лиц, (2) отсутствие требований фиксирования сведений о регистрации участников по месту жительства или пребывания, что стало причиной распространения практики привлечения заинтересованными сторонами лиц, не имеющих в соответствии с законом отношения к тематике публичных слушаний.

Общественные обсуждения проводятся с использованием информационных систем и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», доступ к которым при необходимости должен обеспечиваться в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, а также в органах государственной власти, ОМСУ и подведомственных им организациях. Требования предъявляются и к сайтам, на которых должна быть обеспечена возможность аутентификации личности, проверки участником полноты и достоверности отражения своей позиции, получение информации о количестве участников и итогах общественных обсуждений. Подробнее см.: ст. 5.1 ГрК РФ. №455-ФЗ обязал ОМСУ и города федерального значения принять и опубликовать необходимые для проведения общественных обсуждений или публичных слушаний нормативные правовые акты в срок до 01.07.2018 (ч. 4 ст. 19).

Можно говорить о введении в ГрК РФ качественно иного, более развитого и современного механизма вовлечения граждан в осуществление градостроительной деятельности. Есть опасения, что, воспользовавшись союзом «или», который предполагает определенную степень свободы усмотрения органов публичной власти при выборе формы участия граждан, институт общественных обсуждений активно применяться не будет. Однако, учитывая, что общественные обсуждения рассматриваются в качестве скорее не

альтернативы, а полноценной замены публичным слушаниям¹, необходимо говорить о начале переходного периода, в течение которого органам местного самоуправления и органам исполнительной власти городов федерального значения необходимо внедрять новый инструмент и привыкать к нему.

Решение о создании или расширении особо охраняемой природной территории.

Особо охраняемые природные территории (далее — ООПТ) относятся к объектам национального достояния. Презюмируется, что общество заинтересовано в сохранении расположенных на территории его государства уникальных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда; в изучении естественных процессов в биосфере и в контроле за изменением ее состояния. Именно этим обосновывается рассмотрение создания или расширения ООПТ в качестве основания изъятия земельных участков у их правообладателей (п. 5 ст. 95 ЗК РФ).

Необходимость в изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд определяется правовым режимом категории ООПТ, создание или расширение которой планируется осуществить. Например,

- *всегда* изымаются из оборота² земельные участки, занятые заповедниками (ст. 6 Закона об ООПТ) и национальными парками (ст. 12 Закона об ООПТ), то есть в данном случае изъятию подлежат все земельные участки, принадлежащие частным лицам;
- *если иное не установлено федеральным законом*, ограничиваются в обороте³ земельные участки при размещении на них природных парков (ст. 18 Закона об ООПТ), дендрологических и ботанических садов (ст. 28 Закона об ООПТ), что не исключает возможность сохранения земельных

1 Михаил Мень: Ниша для малых и средних застройщиков останется в России — РИА Недвижимость, 03.08.2017 // © 2018 МИА «Россия сегодня». URL: https://realty.ria.ru/analysis_interview/20170803/408808279.html (дата обращения: 07.04.2018).

2 Изъятие из оборота земельные участки не могут предоставляться в частную собственность и быть объектами сделок (абз. 1 п. 2 ст. 27 ЗК РФ).

3 Ограниченные в обороте земельные участки за исключением случаев, установленных законов, не могут предоставляться в частную собственность (абз. 2. п. 2 ст. 27 ЗК РФ).

участков у частных лиц на ограниченных вещных правах или в аренде;

- объявление территории заказником или занятой памятником природы *может* как сопровождаться изъятием земельных участков, так и нет (ст. 22 и ст. 26 Закона об ООПТ).

Решение о создании или расширении ООПТ федерального значения принимается в форме постановления Правительства РФ по представлению Министерства природных ресурсов и экологии РФ (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 14, ч. 1 и ч. 3 ст. 23, ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 28.1 Закона об ООПТ), регионального значения — решения органа исполнительной власти субъекта РФ, согласованного с Министерством природных ресурсов и экологии РФ, а также с Министерством обороны РФ и Федеральной службой безопасности РФ, если предполагается, что в границах ООПТ будут находиться земли и иные природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (ч. 6 ст. 2 Закона об ООПТ). При принятии решения учитываются названные в ч. 1 ст. 2 Закона об ООПТ обстоятельства, которые можно рассматривать как «основания признания природных территорий подлежащими особой охране».

Необходимо также получить положительное заключение экологической экспертизы материалов комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих придание этим территориям правового статуса ООПТ федерального или регионального значения, а также материалов, обосновывающих преобразование заповедника в национальный парк (ч. 2 ст. 14 Закона об ООПТ, п. 6 и 6.1 ст. 11 и п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе»¹).

За принятием решения о создании или расширении ООПТ стоит сложная и долгая процедура, в которую вовлечены разные ведомства и специалисты. Это позволяет обоснованно подойти к вопросу о необходимости особой охраны определенных территорий и, соответственно, изъятия у частных собственников

¹ Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. №48. Ст. 4556.

входящих в их границы земельных участков. Запрет на приватизацию (п. 2 ст. 27 ЗК РФ), а также дальнейшая невозможность их изъятия для иных государственных или муниципальных нужд создает необходимые гарантии прав собственников в части использования изъятого у них имущества именно в заявленных целях (п. 3 ст. 95 ЗК РФ).

Международный договор¹.

Под международным договором понимается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (п. «а» ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» (далее — Закон о м/д)).

По критерию субъекта, от имени которого они заключаются, различают международные договоры: межгосударственные (от имени Российской Федерации), межправительственные (от имени Правительства РФ), межведомственные (от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций) (п. 2 ст. 3 Закона о м/д).

Поскольку в случае противоречия норм международного договора нормам федерального закона применяются положения первого, государство очень ответственно подходит к процессу их введения в свое правовое поле.

Заключению международного договора могут предшествовать рекомендации, в зависимости от затрагиваемых вопросов представляемые Президентом РФ, федеральным Правительством, обеими палатами Федерального Собрания РФ, субъектами РФ, Верховным Судом РФ, Генеральной Прокуратурой РФ, Центральным Банком РФ и Уполномоченным по правам человека (ст. 8 Закона о м/д); предложения к заключению договора

¹ См. также §3 главы I настоящей работы.

(ст. 9 Закона о м/д). Уполномоченные на ведение переговоров и на подписание международных договоров лица определены ст. 13 Закона о м/д. После подписания договор должен пройти процедуру внутригосударственного утверждения и принятия (ст. 20 Закона о м/д), в т.ч. путем ратификации в форме федерального закона (ст. 14 Закона о м/д); подписания, обмена и сдачи ратификационных грамот на хранение (ст.ст. 16-19 Закона о м/д); а в некоторых случаях опубликования (ст. 30 Закона о м/д) и проверки Конституционным Судом РФ на соответствие Конституции РФ (ст. 34 Закона о м/д) и др.

Пройдя через такое количество процедур, «отсеивающих» международные договоры, неприемлемые для российской правовой системы, по природе хотя и «внешние» акты учитывают все «внутренние» принципы, предусмотренные в т.ч. на случай принудительного прекращения прав на земельные участки.

Лицензия на пользование недрами.

В силу объективной физической связи, существующей между участком недр и земельным участком, все виды пользования недрами (ст. 6 Закона о недрах) предполагают получение доступа к земельному участку и приобретение соответствующих прав на него. Это может сопровождаться изъятием земельного участка, что особенно удобно для недропользователя, у которого не получается самостоятельно договориться с собственником земельного участка¹.

Государственное разрешение на пользование недрами оформляется выдачей лицензии, включающей в себя установленной формы бланк с Государственным гербом РФ, текстовые, графические и иные приложения, являющиеся ее неотъемлемой частью, которыми устанавливаются условия пользования (ст. 11 Закона о недрах). Она удостоверяет право владельца на пользование участком недр в определенных ею (1) границах, (2) целях и в течение установленного ею (3) срока, подтверждая, таким образом, необходимость ведения работ, связанных с использованием недрами, что в

¹ *Игнатьева И.А.* Земельный участок для недропользования: ретроспектива и актуальное правовое регулирование // Российский юридический журнал. 2016. №2.

соответствии с пп. 3 ст. 49 ЗК РФ и ч. 2 ст. 25.2 Закона о недрах является основанием изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Порядок выдачи лицензий определен Приказом¹ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29.09.2009 №315.

Статья 25.2 введена №499-ФЗ. До этого вопрос решался в ч. 6 ст. 25.1 Закона о недрах, которая устанавливала, что изъятие земельных участков у их правообладателей осуществляется на основании соответствующего решения по ходатайству пользователей недр. Порядок подготовки и рассмотрения ходатайства, а также порядок принятия решения определялся Постановлением Правительства от 03.04.2013 №294 «О подготовке и рассмотрении ходатайств об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, а также принятии решений об их изъятии». Сегодня из закона исключено требование о наличии ходатайства, но такое право у недропользователя осталось (п. 4 ст. 56.3 ЗК РФ, пп. 3 п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ). Процедурные вопросы сегодня достаточно системно решены в ЗК РФ. На уровне подзаконного регулирования остался только вопрос о форме соответствующего ходатайства².

Решение о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Основания (раздел III) и порядок (раздел IV) признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции определены Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 №47 «Об утверждении Положения о

1 Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29.09.2009 №315 (ред. от 31.05.2016) «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» (зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ 25.12.2009 №15837) // СПС КонсультантПлюс.

2 Приказ Министерства экономического развития РФ от 23.04.2015 №250 (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 Министерстве юстиции РФ 17.07.2015 №38066) // СПС КонсультантПлюс.

признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее — Положение). Решение о пригодности или непригодности жилого помещения для проживания принимается межведомственной комиссией. На его основании орган местного самоуправления, орган исполнительной власти субъекта РФ или в некоторых случаях федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия собственника, принимают решение о признании дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (п. 7 Положения).

Право изъятия земельного участка появляется у органа публичной власти не сразу после принятия названного решения. Собственникам жилых помещений предлагается самостоятельно в разумный срок снести или реконструировать дом за счет собственных средств. Земельный участок в таком случае остается в их общей долевой собственности. И только если это не было сделано ими, орган местного самоуправления принимает решение об изъятии земельного участка для муниципальных нужд, под которыми в данном контексте понимается отсутствие на территории муниципального образования жилого дома, не позволяющего обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан (см.: п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 №14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»).

Четкая и детально регламентированная процедура принятия решения о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, в которую вовлечены не только чиновники, но и эксперты, собственники жилых помещений (или уполномоченные ими лица), входящие в состав межведомственной комиссии, а также суд, в который можно обратиться для обжалования как промежуточного, так и итогового решения, минимизирует риск злоупотребления данным институтом¹, например, с целью освобождения

¹ См.: Пояснительную записку и Заключение комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству по проекту федерального закона

инвестиционно привлекательных районов от старой застройки без достаточных на то оснований¹.

Со ссылкой на эти же обстоятельства был отклонен проект федерального закона №494390-4 «О приостановлении действия пункта 10 статьи 32 Жилищного Кодекса Российской Федерации с целью защиты собственников жилья от злоупотребления правом признания дома аварийным», в качестве цели которого называлось пресечение риска спекуляции новым жильем в условиях, когда при желании отдельных исполнителей 70% жилья в стране может быть признано аварийным.

Таким образом, получение документов, обосновывающих наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, является *необходимым условием* появления возможности принять решение об изъятии. Их закрепление в ЗК РФ имеет целью недопущение практики принятия произвольных решений об изъятии, непропорционально ограничивающих права и законные интересы правообладателей земельных участков².

При этом в законе очевидно не решен вопрос о том, является ли наличие данных документов *достаточным условием* для принятия решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Единообразной судебной практики по данному вопросу нет. Рассмотрим проблему на примере изъятия земельных участков для выполнения работ, связанных с использованием недрами³.

№494390-4 // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=494390-4](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=494390-4) (дата обращения: 19.04.2018).

- 1 Сложность злоупотребления данным институтом была доказана принятием законодательства о реновации, в программу которой входят многоквартирные жилые дома, которые пока не являются аварийными, но в ближайшем будущем могут быть признаны таковыми.
- 2 Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М., 2017.
- 3 По данному основанию самая разрозненная практика. Скорее всего, сложности во многом связаны с неприятием обществом такого основания изъятия земельных участков, как ведение (в т.ч. частными лицами) работ, связанных с использованием недрами. Негативно оценивая сам факт разрозненности практики, нельзя не признать, что именно она дает базу для анализа ситуации.

На контрасте: при принятии решения о признании дома аварийным и подлежащим сносу ни в одном из рассмотренных дел не поднимается вопрос о наличии или об отсутствии государственной или муниципальной нужды. 90% касаются признания незаконными бездействий органов публичной власти после принятия такого решения, заявители при этом требуют обязать сформировать земельный участок

1. Например, в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2018 по делу №А60-20916/2017 отмечается, что наличие у лица действующей лицензии на право пользования недрами не является само по себе основанием изъятия чужих земельных участков. Необходимо дополнительно доказать (1) исключительность случая, не позволяющего недропользователю пользоваться земельным участком на ином правовом основании (купля-продажа, аренда, сервитут); (2) отсутствие иных вариантов возможного размещения объектов, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами; (3) а также публичный интерес в таком изъятии (то есть под сомнение ставится само наличие государственной или муниципальной нужды в этом), что в данном случае особенно актуально, поскольку недропользователи — это обычно частные лица, не всегда преследующие при осуществлении своей деятельности некоммерческие интересы. Такая же позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 18.05.2017 по делу №А50-10431/2016, Постановлении Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.01.2018 по делу №А53-21020/2017, не совсем четко, но все же подход прослеживается в Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.11.2017 по делу №А13-138/2017.
2. Встречаются судебные решения, где вопрос о наличии публичного интереса раскрывается, но скорее не применительно к конкретному случаю, а к работам по пользованию недрами вообще. Эта позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.09.2017 по делу №А45-25468/2016 (дело не передано в

(Апелляционное определение Саратовского областного суда от 22.03.2018 №33а-2057/2018), направить соглашение о выкупе, предпринять действия по выкупу (Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 27.04.2016 по делу №33а-4855/2016), обязать изъять (Апелляционное определение Челябинского областного суда от 01.11.2016 по делу №11-15794/2016), взыскать выкупную стоимость и упущенную выгоду (Апелляционное определение Челябинского областного суда от 03.03.2016 по делу №11-1974/2016), действия по расселению (Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 09.03.2016 по делу №33а-2636/2016). А остальные — *процедуры*, когда орган местного самоуправления издал приказ об изъятии земельного участка до истечения шестимесячного срока Апелляционное определение Воронежского областного суда от 31.10.2017 №33а-8076/2017, Апелляционное определение Воронежского областного суда от 29.11.2016 по делу №33а-8153/2016).

Экономическую коллегию Верховного Суда РФ, что может свидетельствовать о его поддержке высшей судебной инстанцией, см.: Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2017 №304-ЭС17-19077 по делу №А45-25468/2016), Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.02.2018 по делу №А45-26060/2016.

3. Есть и такие судебные решения, где по сути исследуется лишь вопрос соблюдения процедуры получения документа, обосновывающего наличие оснований: Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.03.2018 по делу №А43-34915/2017, Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12.03.2018 по делу №А43-28541/2017, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2017 по делу №А12-70274/2016. Более того, в последнем деле отклонен довод заявителя о нарушении принципа исключительности ввиду непредставления недропользователем документов, подтверждающих отсутствие иных возможностей оформить правоустанавливающие документы на земельные участки, поскольку, по мнению суда, действующее законодательство не ставит право лицензиата ходатайствовать об изъятии земельного участка в зависимость от наличия таких возможностей так же, как и не содержит требования по представлению документов, обосновывающих площадь изымаемого земельного участка.

Полагаем, что самыми близкими к правильным были решения Арбитражного суда Западно-Сибирского округа (позиция №2). Основание, как мы не однократно отмечали, является конкретизацией законодателем понятия государственной или муниципальной нужды. При этом, ст. 49 ЗК РФ предполагает возможность и необходимость применения института в исключительных случаях даже при наличии перечисленных в ней оснований.

Считаем, что вопрос о достаточности документов, обосновывающих наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, должен решаться следующим образом. Наличие того

или иного документа необходимо рассматривать в качестве подтверждения наличия основания, а значит и государственной или муниципальной нужды в таком изъятии¹ (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.11.2017 по делу №А40-137167/2016, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.02.2016 по делу №А12-20875/2015, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.02.2018 по делу №А53-6776/2017). Споры об отсутствии оснований изъятия должны быть неразрывно связаны с вопросом о соблюдении процедуры оформления и получения соответствующего документа. Суду необходимо установить отсутствие (1) ложной фиксации основания² (Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2016 по делу №А41-78851/2015, где соблюдены все требования по градостроительной документации, но в качестве основания называлось строительство детского сада и подъездной дороги к нему) и отсутствие (2) нарушений процедуры принятия документов (Апелляционное определение Воронежского областного суда от 31.10.2017 №33а-8076/2017, Апелляционное определение Воронежского областного суда от 29.11.2016 по делу №33а-8153/2016, где суды приняли решение об изъятии земельного участка в связи с признанием дома аварийным и подлежащим сносу до истечения шестимесячного срока).

Но при этом правоприменитель должен оценить конкретную ситуацию, не подвергая сомнению ее публичную значимость, на предмет исключительности, например, в случае ведения работ, связанных с использованием недрами, должно быть невозможно пользоваться земельным участком на ином правовом основании (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.05.2017 по делу №А65-5394/2016, где судом было установлено, что интересы собственника линейных объектов, подлежащих реконструкции, с учетом

1 Рассмотрение вопроса о наличии государственной или муниципальной нужды при наличии основания изъятия невозможно, поскольку вопрос о публичной значимости тех или иных действий решен законодателем.

2 В некоторых случаях законодатель говорит, что в отсутствие иных вариантов размещения объекта нет оснований изъятия земельных участков. То есть, соответствующие документы, должны обосновать наличие оснований изъятия земельных участков с обязательным учетом этого требования.

технологических особенностей последних не могут быть обеспечены установлением публичного либо частного сервитута).

Полагаем, что документы, обосновывающие наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, должны быть встроены в существующую модель именно так.

§2. Перевод земельных участков из одной категории в другую при их изъятии для государственных или муниципальных нужд

Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹ (далее — Закон о переводе) в статье 6 конкретизировал процедуру перевода земельных участков из одной категории в другую при их изъятии для государственных или муниципальных нужд.

Положения адресованы в первую очередь органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Первая часть статьи 6 говорит о том, что в случае необходимости категория земельного участка изменяется *после* завершения процедуры изъятия. Норма критикуется в связи с неопределенностью понятия «необходимость»: неизвестно, какой по своему характеру она должна быть — экономической, экологической или какой-то иной². Полагаем, что критика безосновательная и из контекста следует, что *необходимость* возникает в случае наличия противоречия между государственной или муниципальной нуждой, выступавшей основанием изъятия земельного участка, и его «действующим» целевым назначением.

Во второй части статьи 6 на органы государственной власти и органы местного самоуправления возлагается обязанность *до* предоставления третьему лицу осуществить перевод³ земельного участка в категорию, обеспечивающую его разрешенное использование в целях, во имя достижения которых происходило изъятие.

Такая последовательность вполне обоснованная.

Во-первых, процедура перевода земель или земельных участков из одной категории в другую предполагает получение согласия правообладателя (п. 5 ч.

1 Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. №52 (часть 1). Ст. 5276.

2 Дубовик О.Л., Куделькин Н.С., Редникова Т.В., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 года №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2012.

3 В данном случае мы имеем в виду не принятие решения о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую (уполномоченные органы названы в ст. 8 ЗК РФ), а осуществление государством как собственником подготовительных действий, необходимых для инициирования данной процедуры.

4 ст. 2 Закона о переводе земель). Поэтому законодатель в ст. 6 связал возможность и необходимость изменения категории с моментом, когда земельный участок находится в публичной собственности (после изъятия, но еще до предоставления), исключив, таким образом, необходимость согласования действий органов публичной власти с кем бы то ни было. Законодатель мог предусмотреть для данного случая в п. 5 ч. 4 ст. 2 Закона о переводе исключение из общего правила, однако, считаем, что это решение было бы менее удачным, поскольку не учитывало бы интересы правообладателей изымаемых земельных участков.

Во-вторых, в целом не очень справедливой кажется ситуация, когда государство вынуждает лицо стать правообладателем земельного участка, целевое назначение которого для него может быть невыгодным (например, когда изменение категории ведет к увеличению размера платы за землю или к невозможности ведения деятельности, ранее приносившей ему доход). Более того, не исключено, что после изменения категории государство откажется от идеи изъятия земельного участка. Собственнику в таком случае, чтобы вернуться к привычной хозяйственной деятельности, необходимо будет повторно пройти процедуру перевода земельного участка из одной категории в другую, а в некоторых случаях обратиться к органам публичной власти еще и за взысканием причиненных их действиями убытков.

Наконец, передавая третьим лицам земельные участки с необходимой для реализации соответствующих государственных или муниципальных нужд категорией, государство снижает риски их использования в противоречии с целями предоставления и снимает с себя необходимость контроля за действиями нового правообладателя по изменению целевого назначения земельного участка. Кроме того, данную норму можно рассматривать в качестве (хотя и довольно слабой) гарантии, что изъятые земельные участки, не будут использованы не в соответствии с заявленным при изъятии земельного

участка назначением¹.

В п. 4 ст. 56.11 ЗК РФ предусматривает возможность перехода прав непосредственно от лица, у которого изымается земельный участок, к третьему, то есть к другому частному лицу (организации, имеющей право на обращение с ходатайством об изъятии, см. п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ). В таком случае обязанность по приведению категории земельного участка в соответствие с его последующим использованием должна возлагаться на нового собственника.

В силу особой важности земель и земельных участков с определенным целевым назначением федеральным законодательством предусматриваются запреты и ограничения на их перевод в другую категорию (пп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Это предполагает необходимость перед принятием решения об изъятии убедиться в дальнейшей возможности использования земельного участка в соответствии с запланированной для него целью.

Запрет на перевод означает абсолютную юридическую невозможность изменения категории. Например,

1. не допускается изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения (п. 2 ст. 99 ЗК РФ). За п. 2, который предусматривает ещё и необходимость использования данных земель в строгом соответствии с их целевым назначением и запрещает не соответствующую ему деятельность, логично следует п. 3 ст. 99 ЗК РФ, где говорится о недопустимости изъятия земельных участков (в т.ч., разумеется, и для государственных и муниципальных нужд) у их правообладателей,
2. не допускается изменение целевого назначения земельных участков в пределах земель ООПТ (п. 3 ст. 95 ЗК РФ), а также прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению (в т.ч. и невозможность их изъятия для удовлетворения государственных или

¹ Буров В.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.12.2004 года №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). М., 2011.

муниципальных нужд)¹,

3. в центральной экологической зоне озера Байкал не допускается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода в земли особо охраняемых территорий и объектов при создании ООПТ (ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал»²), а значит, что, вероятнее всего, изъять данный земельный участок для государственных или муниципальных нужд будет возможно только в связи с созданием или расширением ООПТ.

Ограничения связывают возможность перевода с выполнением некоторых встроженных в процедуру условий. Буров В.А. выделяет следующие их виды:

- по кругу лиц (право инициировать перевод есть только у заинтересованного лица),
- по комплекту документов, прилагаемых к ходатайству о переводе,
- по срокам,
- по основаниям.

Наиболее интересным для нас является последний вид ограничений — ограничения по основаниям, которые изложены в главе 2 Закона о переводе «Особенности перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую». В данном случае законодатель исключает возможность не вообще перевода земель конкретной категории в любую другую (как в случае запрета), а перевода земель из одной конкретной категории в другую конкретную категорию, но в связи с бескомпромиссностью данных норм можно говорить, что речь идет о «точечных» запретах.

Не претендуя на исчерпывающий характер исследования вопроса о влиянии особенностей перевода земель отдельных категорий на возможность

1 В качестве исключения, пожалуй, можно назвать лишь случай «перехода» земель от одной ООПТ к другой при создании или расширении последней, что чрезвычайно необычно, особенно с учетом того, что эти земли должны принадлежать (на праве собственности или ином праве) частным лицам, иначе речь будет идти не об институте изъятия для государственных или муниципальных нужд.

2 Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2220.

принятия решения об изъятии земельных участков из их состава для государственных или муниципальных нужд, обратим внимание на те условия (ограничения или запреты), что, по нашему мнению, являются самыми важными.

Необходимо сразу оговориться, что законодатель не называет в качестве одного из условий изъятия земельного участка возможность его последующего перевода в категорию, соответствующую государственной или муниципальной нужде, выступающей основанием изъятия земельного участка, то есть в категорию, в рамках которой возможно ее удовлетворение. Но по аналогии с тем, как из норм об «абсолютном» запрете на перевод земель и земельных участков в иную категорию логично следуют положения о невозможности их изъятия в целях, противоречащих их целевому назначению, а также исходя из обязанности органов публичной власти перевести земельный участок перед его передачей третьим лицам в категорию, обеспечивающую его разрешенное использование по целевому назначению, полагаем, что вопрос должен решаться именно так.

Очевидно, что в противном случае в результате изъятия государственная или муниципальная нужда удовлетворена не будет, а значит, вторжение в частную собственность не имеет оснований. Речь в данном случае должна идти либо о невнимательности чиновников при выборе земельного участка, либо о злоупотреблении ими предоставленными полномочиями. И раз гарантия не предусмотрена законодателем, защита частных интересов должна быть возложена на самих правообладателей и суды, которые при названных обстоятельствах должны отказывать органам публичной власти в принудительном изъятии земельных участков. Как было отмечено в §1 главы II это особенно важно еще и в связи с тем, что действующее законодательство не предусматривает механизмов защиты прав частных лиц в случае

неиспользования земельного участка в тех целях, для достижения которых он был изъят¹.

Далее в данном параграфе под «допустимостью», «возможностью» и «обоснованностью» изъятия имеем в виду не то, как это урегулировано законодателем (он оставил этот вопрос без внимания), а то, как считаем правильным толковать и применять нормы. Так же считаем необходимым отметить, что поскольку параграф посвящен вопросу перевода земель или земельных участков из одной категории в другую, мы не принимаем во внимание случаи, когда изъятие «возможно», «допустимо», «обосновано» без изменения категории изымаемых земельных участков.

Земли сельскохозяйственного назначения. Обратим внимание на ч. 2 ст. 8 Закона о переводе, в которой запрещается перевод в иную категорию (1) земель сельскохозяйственных угодий и земельных участков в их составе, кадастровая стоимость которых на 50% и более превышает средний уровень по муниципальному району (городскому округу), и (2) особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий², если такой перевод не связан с:

- установлением или изменением черты населенных пунктов,
- строительством (но не реконструкцией (!), что допустимо в соответствии с пп. 2 ст. 49 ЗК РФ) линейных объектов³ при наличии утвержденного проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемых на период осуществления строительства линейных объектов,

1 Нет ответственности должностных лиц, возможности возврата земельного участка бывшему собственнику; отсутствуют ограничения его последующей приватизации (см.: *Воронцова А.А., Заславская Н.М.* Интерактивные методы в преподавании земельного права: «Левифан, или изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд» // *Экологическое право.* 2015. №5).

2 Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья — это сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району/городскому округу (см.: ч. 4 ст. 79 ЗК РФ).

3 Линейные объекты — это в данном контексте дороги, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), нефтепроводы, газопроводы и иных трубопроводы, железнодорожные линии и других подобные сооружения (п. 6 ч. 1 ст. 7 №172-ФЗ).

- с выполнением международных обязательств РФ, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов. Если мы обратимся к ст. 49 ЗК РФ, то увидим, что требование об отсутствии иного варианта размещения объекта распространяется только на основании изъятия из пп. 2 (размещение и реконструкция объектов), но не на пп. 1 ст. 49 ЗК РФ (выполнение международных обязательств). То есть в данном случае законодатель вводит дополнительную гарантию, но уже в целях не охраны прав частных лиц, как в пп. 2 ст. 49 ЗК РФ, а неприкосновенности земель сельскохозяйственного назначения при отсутствии достаточно для этого острой необходимости,
- добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель. Однако в соответствии со ст. 6 Закона о недрах это лишь один из видов пользования недрами и ст. 25.2 того же закона в принципе допускает изъятие земельных участков для работ, связанных с любым из них.

Таким образом, необходимо считать необоснованным изъятие земельных участков из состава земель сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых на 50% и более превышает средний уровень по муниципальному району (городскому округу), из состава особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий с целью создания ООПТ и размещения промышленных объектов (поскольку после изъятия к необходимому целевому назначению его привести будет невозможно)¹, а также с целью размещения или реконструкции объектов федеральных и региональных энергетических систем; объектов использования атомной энергии; объектов, обеспечивающих космическую деятельность и др.

Случаи перевода из **категории земель населенных пунктов** в иные категории сегодня экстраординарны. Обычно все наоборот: земли разных

¹ В отношении «обычных» земель с/х назначения для создания ООПТ всегда, а для размещения промышленных объектов при соблюдении определенных условиях (см. п. 4 ч. 1 ст. 7) перевод, а, следовательно, и изъятие возможны.

категорий переводятся в земли населенных пунктов, что можно объяснить тенденцией к расширению городов как одного из следствий урбанизации. Отсутствие необходимости в переводе также можно объяснить тем, что это единственная категория, которая выделяется не по целевому (функциональному), а по территориальному признаку¹, соответственно, в рамках данной категории возможно совершенно различное разрешенное использование земельных участков (начиная с размещения ООПТ, заканчивая промышленной зоной). Поэтому при изъятии для государственных или муниципальных нужд проблем обычно не возникает.

Всегда допускается перевод **земель промышленности и иного специального назначения** в другую категорию. Процедура может быть осложнена необходимостью разработки и утверждения проекта рекультивации земель (ч. 2 и ч. 3 ст. 9 Закона о переводе) и проведением такой рекультивации (ч. 3 ст. 9 Закона о переводе), однако мы не склонны рассматривать данные условия в качестве ограничений, поскольку они не блокируют возможность перевода земель и земельных участков из одной категории в другую, а лишь затягивают данную процедуру. Соответственно, изъятие таких земель допустимо для удовлетворения любых государственных или муниципальных нужд.

Перевести **земли особо охраняемых территорий и объектов** в другую категорию возможно только в случае, если они утратили свое особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, оздоровительное или иное особо ценное значение и, следовательно, не могут быть использованы по своему целевому назначению. Это должно быть подтверждено заключением экологической экспертизы (ст. 10 Закона о переводе). Соответственно, если земельный участок может быть использован по своему целевому назначению, то он может быть изъят лишь в случае, когда государственная или муниципальная нужда не предполагает изменения

1 *Крассов О.И.* Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

категории изымаемого земельного участка¹. Кроме того, необходимо помнить о случаях, когда изъятие земельных участков в рамках данной категории невозможно в принципе (см. выше).

Земли лесного фонда. Ограничения на перевод земель лесного фонда в земли иных категорий существуют только в случае, если они заняты защитными лесами (ст. 11 Закона о переводе). Тогда изменение категории возможно при:

1. организации ООПТ (то есть возможно изъятие земельного участка для создания или расширения ООПТ, п. 3 ст. 49 ЗК РФ),
2. установлении или изменении границы населенного пункта,
3. размещении (но не реконструкции!) объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения объектов. В данной норме нет ограничения объектов государственного (федерального или регионального) или муниципального значения каким бы то ни было списком. То есть, если говорить об изъятии, оно возможно в целях размещения объекта и не включенного в п. 2 ст. 49 ЗК РФ, когда это обусловлено другим основанием, например, выполнением международного договора или осуществлением работ, связанных с пользованием недрами и пр. По общему правилу, отсутствие иных вариантов размещения объекта называется в качестве условия при изъятии со ссылкой на п. 2 ст. 49 ЗК РФ. В рассматриваемой норме такой привязки нет, а значит, соответствующие доказательства должны быть представлены органами публичной власти в каждом случае изъятия земельных участков из состава земель лесного фонда, занятых защитными лесами,
4. создании туристско-рекреационных особых экономических зон.

¹ Более четко назвать государственные или муниципальные нужды, в связи с которыми возможно изъятие земельного участка из состава земель категории особо охраняемых территорий и объектов, невозможно, поскольку правовой режим земель данной категории не однороден.

Для удовлетворения иных государственных или муниципальных нужд, если при этом необходимо изменение категории, изъятие земельных участков из состава земель лесного фонда, занятых защитными лесами, должно исключаться.

Перевод **земель водного фонда** или земельных участков в их составе допускается в тех же случаях, что и перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами (соответственно, комментарии к этим нормам те же), за исключением последнего случая: вместо создания туристско-рекреационной особой экономической зоны законодатель называет случай прекращения существования водных объектов, изменение русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов <...> при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Ранее ст. 103 ЗК РФ содержала безальтернативную норму, запрещающую использование **земель запаса** до их перевода в другую категорию. То есть предоставление земельных участков из состава данной категории даже на ограниченных вещных правах было невозможно. Сегодня законодатель отошел от этой принципиальной позиции и в норме появились исключения: включение в границы охотничьих угодий, выполнение работ, связанных с пользованием недрами. Кроме того, есть отсылка к иным федеральным законам, которые также могут устанавливать исключения из общего правила. Значит, сегодня теоретически возможно изъятие земельных участков, относящихся к категории земель запаса, для государственных или муниципальных нужд. Перевод в иную категорию в таком случае — это общее правило, исключение — изъятие в целях, которые допускают использование земель запаса без перевода их в иную категорию.

Как было показано, ограничения значительно сужают возможность применения института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, поскольку в некоторых случаях оно не имеет смысла¹. Это обязательно должно быть учтено органом публичной власти при выборе

1 Лукьяненко В.Е., Пудлина Е.И. Основания прекращения прав на земельные участки // Нотариус. 2009. №1.

земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, и обязательно должно быть проверено правообладателем, который при защите своего имущества может апеллировать к нормам Закона о переводе.

§3. Резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд¹

Резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд является инструментом, обеспечивающим создание благоприятных условий для будущего изменения правового режима зарезервированных земель в результате возможного их изъятия для государственных или муниципальных нужд². Минина Е.Л. говорит, что эти процедуры представляют собой «две стадии» процесса перехода земельного участка к иному правообладателю для его использования в иных целях³. Случаи, когда земельный участок был зарезервирован, но впоследствии не изъят, — исключение⁴. Поэтому, хотя резервирование является предпосылкой лишь *возможного* изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд и, как правило⁵, не является необходимым условием принятия соответствующего решения, мы считаем важным в рамках настоящей работы осветить этот вопрос.

Изначально предполагалось, что механизм реализации резервирования будет определен в отдельном федеральном законе⁶. Долгое время институт не работал, поскольку в ЗК РФ были отсылки к несуществующему специальному регулированию. В итоге от идеи отказались и с принятием Федерального закона от 10.05.2007 №69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования

-
- 1 Резервирование земельных участков может быть и не связано с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Государство может зарезервировать земельные участки, еще не предоставленные гражданам и юридическим лицам, самостоятельно создавая себе барьеры в его использовании и управлении им. Это задает основы планирования использования земельных ресурсов, а также предоставляет информацию потенциальным инвесторам о возможностях использования земель в регионе (подробнее см.: *Минина Е.Л.* Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2008. №8). Однако данный аспект института резервирования не связан с темой настоящей работы.
 - 2 *Крассов О.И.* Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
 - 3 *Минина Е.Л.* Там же. См. также: Основные положения и комментарии к принятым изменениям в законодательстве // Жилищное право. 2008. №7.
 - 4 Основные положения и комментарии к принятым изменениям в законодательстве // Жилищное право. 2008. №7.
 - 5 Законодатель лишь в некоторых случаях говорит о необходимости зарезервировать земельный участок, иначе такой обязанности у органов публичной власти нет. Например, см. п. 6 ст. 90, п. 3 ст. 102 ЗК РФ.
 - 6 *Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. Голиченкова А.К. М., 2002.

земель для государственных и муниципальных нужд»¹ в ЗК РФ появились следующие нормы: ст. 56.1 «Ограничения прав на землю в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» и ст. 70.1 «Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд». Порядок определен Положением о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 №561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» (далее — Положение о резервировании).

Резервирование подчиняется предусмотренному законодательством о градостроительной деятельности принципу устойчивого развития территорий². Это следует из ч. 4 ст. 9 ГрК РФ, которая не допускает резервирование земель в целях размещения объектов федерального, регионального и муниципального значения в случае, если они не предусмотрены документами территориального планирования. По общему правилу, при резервировании необходима также документация по планировке территории, в которой установлены зоны планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ). Сведения о площади, границах и условных номерах земельных участков, которые предположительно будут зарезервированы, отражаются в проектах межевания территории (п. 2 ч. 5 ст. 43 ГрК РФ, п. 4 ч. 6 ст. 43 ГрК РФ)³.

В ст.ст. 9-11 ЗК РФ закреплены полномочия РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления на принятие решения о резервировании земельных участков для федеральных, региональных и муниципальных нужд соответственно. Возможна передача полномочий от РФ на уровень субъекта РФ

1 СЗ РФ. 2007. №21. Ст. 2455.

2 Комментарий к Земельному Кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М., 2017.

3 В п. 3 Положения о резервировании названы документы, на основании которых принимается решение о резервировании земель: (1) документация по планировке территории, (2) ДТП в случаях создания ООПТ, размещения объектов обороны и безопасности, (3) государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр. Их реквизиты должны быть указаны в решении о резервировании (п. 4 Положения о резервировании).

и перераспределение полномочий между субъектом РФ и муниципальными образованиями (ст.ст. 9.1 и 10.1 ЗК РФ). Принятие решения неуполномоченным органом (даже если он в иерархии органов публичной власти находится выше) станет основанием для признания решения о резервировании недействующим (Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 №74-Г11-21).

Необходимо отметить, что резервирование может как сопровождать процедуру изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, так и существовать автономно. Это следует из п. 1 ст. 70.1 ЗК РФ, где названо два вида оснований: (1) *общие*, распространяемые в отношении земель любой формы собственности (ст. 49 ЗК РФ¹), и (2) *специальные*, которые применимы только в отношении земель, находящихся в публичной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам (поскольку на них нет титула у частных лиц, они не могут быть изъяты в порядке, предусмотренном главой VII.1 ЗК РФ).

Правоприменитель так же, как и в случае изъятия, не всегда правильно решает вопрос о наличии действительных оснований резервирования земельных участков (например, Постановление ФАС Уральского округа от 20.12.2010 по делу №А07-10594/2010, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.06.2012 по делу №А31-6793/2011). Причина этих споров либо в вольном толковании норм ЗК РФ, либо в (намеренном) искажении их смысла, либо в злоупотреблении². Поскольку вопрос об основаниях был подробно рассмотрен в §3 главы I, повторно останавливаться на нем мы не будем.

Резервирование земельного участка не прекращает прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов. В связи с ним ограничиваются некоторые права *по использованию* принадлежащих им земельных участков, названные пп. 2 и 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ (возведение зданий/строений, проведение мелиоративных работ и строительство водных

1 Общие основания изъятия и резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд еще раз свидетельствуют о тесной взаимосвязи между этими институтами.

2 Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. А.А. Ялбуганова // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2014.

объектов). Также в связи с резервированием федеральный закон может установить *ограничения вещных прав* на землю (п. 4.1 ст. 23 ЗК РФ, пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ, пп. 18 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, пп. 13 п. 8 и п. 16 ст. 39.8 ЗК РФ и др.). Ограничения, устанавливаемые в соответствии с законом и необходимые для достижения целей резервирования земель, должны быть названы в решении о резервировании (пп. «в» п. 5 Положения о резервировании). В ходе подготовки №69-ФЗ предлагалось почти полностью запретить правообладателю пользоваться и распоряжаться земельным участком с момента принятия решения о резервировании. Однако такое ограничение прав было признано несоразмерным. Возобладала позиция, что достаточно сократить затраты на освоение земельного участка для нового использования¹, предупредив действия правообладателей, ведущие к увеличению выкупной суммы при изъятии земельных участков². В итоге институт резервирования позволяет сохранить государству *status quo*: расходы на улучшения, которые собственник понес после резервирования земельного участка, но до его изъятия, не подлежат возмещению.

Резервирование значительно сужает возможность планирования и ведения хозяйственной деятельности, что в свою очередь может вести к неоправданным убыткам и к снижению рыночной стоимости земельного участка. В целях защиты правообладателей законодатель установил срок, по истечении которого резервирование прекращается. Первоначально он составлял 7 лет, сегодня — 3 года (п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ в ред. №499-ФЗ). Действие установленных решением о резервировании ограничений, кроме случая изъятия зарезервированного земельного участка, прекращается также в связи с отменой решения принявшим его государственным органом или органом местного самоуправления и по решению суда (п. 10 Положения о резервировании).

В решении о резервировании указывается место и время ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель и перечнем

1 Минина Е.Л. Там же.

2 Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Волков С.Н., науч. ред. Жариков Ю.Г.; Волков С.Н., Васильева М.И., Галиновская Е.А., Евсегнеев В.А. и др. М., 2009.

кадастровых номеров полностью или частично расположенных в их границах земельных участков (пп. «г» п. 5 Положения о резервировании). Решение о резервировании вступает в силу не ранее его опубликования в официальных средствах массовой информации субъекта РФ или муниципального образования (п. 7 Положения о резервировании). Эти положения направлены на своевременное информирование заинтересованных лиц об ограничении прав, что позволяет оперативно защитить их, оспорив решение о резервировании.

Зарезервированные земельные участки не исключаются из оборота, а лишь ограничиваются в нем (пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ), то есть земельные участки, которые к моменту резервирования находились в частной собственности¹, могут и дальше беспрепятственно быть предметом гражданско-правовых сделок. Законодатель предусмотрел несколько механизмов защиты интересов третьих лиц. На собственника земельного участка возлагается обязанность при заключении договора купли-продажи предоставить покупателю всю имеющуюся у него информацию об обременениях и ограничениях (п. 1 ст. 37 ЗК РФ), то есть и о резервировании земельного участка. В противном случае у покупателя появляется право требовать уменьшение покупной цены или расторжение договора с возмещением причиненных ему убытков (п. 3 ст. 37 ЗК РФ). В целях защиты третьих лиц ограничения прав на землю также подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости² (п. 6 ст. 56 ЗК РФ, п. 9 и 10 Положения о резервировании, ч. 6 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»³). С той же целью информирования третьих лиц в течение 30 дней с момента

1 В отношении земель, находящихся в публичной собственности, с момента резервирования устанавливается запрет на их приватизацию (п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 №178-ФЗ (ред. от 01.07.2007) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. №4. Ст. 251).

2 Законодательством не установлены требования к форме и содержанию схемы резервируемых земель, но поскольку в ней должны содержаться необходимые для внесения в Единый государственный реестр недвижимости (в т.ч. в Государственный кадастр недвижимости) сведения, то можно сделать вывод, что данные схемы должны содержать координаты поворотных точек границ зарезервированных земель и земельных участков в их составе. Подробнее см.: Комментарий к Земельному Кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М., 2017.

3 Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. №29 (часть I). Ст. 4344.

прекращения действия ограничений прав орган, принявший решение о резервировании, обязан обратиться в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии с заявлением об исключении сведений о зарезервированных землях и о прекращении ограничений прав, вызванных резервированием земель (п. 11 Положения о резервировании).

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что резервирование земель позволяет подготовиться к их предстоящему изъятию как государству, так и собственнику; а разработанный порядок обеспечивает защиту прав всех заинтересованных лиц.

Заключение

Развитие института частной собственности, неизбежно сопровождающего переход к рыночной экономике, невозможно без обеспечения государством развитой системы гарантий его неприкосновенности. Одним из таких инструментов является институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, детализированная регламентация процедуры которого позволяет защитить частного собственника от необоснованных и бесконтрольных притязаний со стороны публичного субъекта. Соответственно, совершенствование института изъятия является непременным условием развития института права частной собственности. Обратное свидетельствует о тенденции его умаления.

Конкретизация понятия «государственных или муниципальных нужд» осуществляется законодателем через называние перечня оснований. При этом для принятия решения органу публичной власти всегда нужно удостовериться в исключительности данного основания (невозможности удовлетворения публичного интереса иным образом), а в некоторых случаях еще и в отсутствии альтернативного варианта размещения объекта. Оценка данных фактов находится полностью в сфере усмотрения правоприменителя, который порой подходит к решению этих вопросов достаточно формально. Основания изъятия земельных участков не обязательно должны быть включены в Земельный кодекс РФ, они могут названы в иных федеральных законах. Сегодня на основании этой нормы широкое распространение получила практика принятия под те или иные государственные проекты специальных законов, в которых предусматривается упрощенная процедура изъятия земельных участков. Кроме того, в них нередко основания названы посредством «каучуковых» норм, которые конкретизируются на подзаконном уровне либо не конкретизируются совсем и при желании могут вольно толковаться правоприменителем. В качестве самостоятельной проблемы называется тенденция к расширительному толкованию сферы действия специальных федеральных законов. Это в совокупности может свидетельствовать о злоупотреблении институтом изъятия

со стороны государства, а значит, об ущемлении прав частных собственников.

Одной из новелл земельного законодательства является перечисление документов, обосновывающих наличие оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, получение которых – необходимое условие появления возможности принять решение об изъятии. Закрепление данных документов в Земельном кодексе РФ имеет целью недопущение произвольных решений об изъятии, что, в частности, обеспечивается непростой процедурой их принятия. При этом законодателем очевидно не решен вопрос о том, является ли наличие документов, обосновывающих основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, достаточным условием принятия решения об изъятии. Отсутствует и единообразная судебная практика. Полагаем, что достаточным условием оформления названных документов не является, поскольку и в этом случае правоприменитель не освобождается от обязанности оценить конкретную ситуацию на предмет ее исключительности.

Перевод земельных участков, изымаемых для государственных или муниципальных нужд, из одной категории в другую осуществляется после изъятия, но до их предоставления иным лицам, что отвечает интересам частного собственника и может рассматриваться в качестве дополнительной гарантии использования земельного участка в соответствии с заявленным при его изъятии назначением. Законодатель не называет возможность последующего перевода земельного участка в категорию, в рамках которой допустимо удовлетворение государственной или муниципальной нужды, в качестве условия принятия решения об изъятии. Однако, исходя из смысла и системы действующего законодательства, такое условие должно быть. Поэтому запреты и ограничения на перевод земельных участков из состава земель одной категории в другую должны быть обязательно учтены органом публичной власти при выборе подлежащего изъятию земельного участка.

Резервирование земельного участка не является необходимым условием принятия решения об его изъятии, однако данный инструмент обеспечивает

создание благоприятных условий для будущего изменения правового режима. В связи с резервированием ограничиваются права собственности и иные вещные права на земельный участок, а также права на его использование. Однако разработанный порядок позволяет обеспечить баланс интересов всех вовлеченных в процедуру лиц.

Таким образом, основания и условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целом способны обеспечить защиту прав частного лица. Однако настораживает не всегда точное следование правоприменителя закону и распространение практики разработки и принятия специальных нормативных правовых актов, целью которых, очевидно, является упрощение процедур и, как следствие, нивелирование гарантий, предусмотренных Земельным кодексом РФ.

Список использованной литературы

1. *Алексеева О.Г.* Прекращение права собственности на жилое помещение в связи с изъятием земельного участка // Закон. 2006. №8. С. 40-47.
2. *Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т.* Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики. Отв. ред. д.ю.н., проф. А.Я. Рыженков. М., 2009. 232 с.
3. *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С.* Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010. 256 с.
4. *Анисимов А.П., Устюкова В.В.* Изъятие земельных участков для государственных нужд у арендатора: проблемы теории и практики // Право и экономика. 2012. №3. С. 55-60.
5. *Аракельян Р.Г.* Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект). Автореф. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 26 с.
6. *Астанин В.В.* Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. №6. С. 44-49.
7. *Афанасьев Д.* Соотношение публичного и частного интереса при принудительном прекращении прав частных лиц на недвижимое имущество // Право и экономика. 2012. №11. С. 68-72.
8. *Афанасьева С. Д.* Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2015. 236 с.
9. *Бандорин Л., Ганжсела Н.* Земля у дома // ЭЖ-Юрист. 2009 №4. С. 14-21.
10. *Бандорин Л.Е.* Развитие застроенных территорий и изъятие земельных участков. Комментарий к определению судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27.10.2015 №309-КГ15-5924 // Вестник

- экономического правосудия. 2016. №2. С. 4-8.
11. *Безбах В.В.* Право собственности в странах Латинской Америки: проблемы регламентации и преобразований. М., 1989. 142 с.
 12. *Беляев В.Л.* Согласование градостроительных и земельных вопросов: состояние, задачи и возможные пути решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. №9 (144). С. 14-29.
 13. *Болтанова Е.С.* Правовое регулирование принудительного отчуждения недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения. 2015. №6 (165). С. 6-15.
 14. *Борисов А.Н., Коблова Н.Н.* Комментарий к Закону Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2015.
 15. *Буров В.А.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.12.2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). М., 2011. 227 с.
 16. *Вербина О.Л.* Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд: новое в российском законодательстве // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. №2. С. 28-31.
 17. *Воронцова А.А., Заславская Н.М.* Интерактивные методы в преподавании земельного права: «Левиафан, или изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд» // Экологическое право. 2015. №5. С. 34-38.
 18. *Гаврилина Е.Ю., Бородкина Е.В.* Изъятие земельных участков для публичных нужд: актуальные проблемы и тенденции // Закон. 2014. №2. С. 62-70.
 19. *Гаджиев К.Т.* Защита конституционных прав человека при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №3. С. 22-24.
 20. *Галиновская Е. А., Кичигин Н. В., Пономарев М. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях»,

- постатейный. М., 2006. 184 с.
21. *Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2002. 257 с.
22. *Дихтяр А.И., Клейменова Е.С.* Выкуп земельных участков для государственных и муниципальных нужд: соотношение Модельного земельного кодекса и Земельного кодекса России // *Нотариус.* 2007. №3. С. 25-30.
23. *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. С. 73-80.
24. *Дихтяр А.И.* Судебная практика по делам, связанным с изъятием (выкупом) земельных участков для государственных или муниципальных нужд // *Право и экономика.* 2008. №9. С. 105-111.
25. *Дубовик О.Л., Куделькин Н.С., Редникова Т.В., Чолтян Л.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2012.
26. *Евсегнеев В.А.* Собственность на землю в фокусе интересов // *Журнал российского права.* 2004. №8. С. 69-79.
27. *Елисеева И.А.* Об изменениях в законодательстве, регулирующем изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд // *Законы России: опыт, анализ и практика.* 2016. №3. С. 97-103.
28. Заключение комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству 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» // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской

- Федерации, 2018.
URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).
29. Заключение комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству по проекту федерального закона №494390-4 «О приостановлении действия пункта 10 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации с целью защиты собственников жилья от злоупотребления правом признания дома аварийным» // © Государственная Дума Федерального Собрания, 2017.
URL:
[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=494390-4](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=494390-4)
(дата обращения: 19.04.2018).
30. Заключение комитета Государственной Думы по собственности по проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» от 11 марта 2010 года №3.9-69/4.1 // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018.
URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).
31. Законопроект №388113-7 :: Система обеспечения законодательной деятельности // © 2018 Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/388113-7>
(дата обращения: 07.05.2018).
32. Земельное право: учебник / Под ред. Быстрова Г.Е., Гусева Р.К. М., 2008. 720 с.
33. Земельное право. Учебник / Под ред. Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова. М., 1971. 464 с.
34. *Землякова Г.Л.* Некоторые проблемы правового регулирования

- территориального планирования // СПС КонсультантПлюс. 2011.
35. *Золотова О.А.* Особый порядок изъятия земель для государственных нужд // Журнал российского права. 2012. №12. С. 113-118.
36. *Игнатьева И.А.* Земельный участок для недропользования: ретроспектива и актуальное правовое регулирование // Российский юридический журнал. 2016. №2. С. 177-185.
37. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд: упрощение и ускорение процедур (Юридическая фирма «Гольцблат БЛП», Недвижимость и строительство) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2015.
38. *Имекова М.П.* Новеллы в правовом регулировании изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Актуальные проблемы российского права. 2016. №3 (64). С. 109-115.
39. *Кабытов Н.П.* Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Самара, 2004. 214 с.
40. *Кавелин С.Ч.* Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925. 135 с.
41. *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906. 280 с.
42. *Клейменова Е.С.* Особенности правового регулирования изъятия (выкупа) земель сельскохозяйственного назначения в общественных интересах // Гражданское право. 2010. №4. С. 28-31.
43. *Клейменова Е.С.* Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Орел, 2008. 197 с.
44. *Ковалева Е.Л.* Изменения в законодательстве о градостроительной деятельности в части регулирования вопросов планировки территории // Имущественные отношения. 2017. №1. С. 26-43.
45. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный: научное издание / коллектив авторов; отв.ред. С.А.Боголюбов.

- М., 2016. 752 с.
46. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. О.А. Городова. М., 2012. 352 с.
47. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Волков С.Н., науч. ред. Жариков Ю.Г.; Волков С.Н., Васильева М.И., Галиновская Е.А., Евсегнеев В.А. и др. М., 2009. 864 с.
48. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. М., 2017. 768 с.
49. *Конюх Е.А.* Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии участка для государственных или муниципальных нужд. // Журнал российского права. №2006. №1. С. 30-43.
50. *Королев Д.В., Окунев А.И.* Административно-правовые аспекты резервирования земель для государственных или муниципальных нужд // Правовые вопросы строительства. 2008. №2. С. 21-26.
51. *Крассов О.И.* Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016. 560 с.
52. *Крассов О.И.* Право частной собственности на землю. М., 2000. 379 с.
53. *Крашенинников П.В.* Жилищное право. 9-е изд., перераб. и доп. М., 2016. 383 с.
54. *Лазаревский А.* Изъятие не для олимпийского закона // ЭЖ-Юрист. 2007. №40. С. 17-20.
55. *Ломакин А.* Реновация и хрущевки: анализ судебных споров // Жилищное право. 2017. №10. С. 33-43.
56. *Лукьяненко В.Е., Пудлина Е.И.* Основания прекращения прав на земельные участки // Нотариус. 2009. №1. С. 18-20.
57. *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. М., 1999. 384 с.
58. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право. Часть 2, глава 1, §10; глава 5, §39 // © КонсультантПлюс. URL: <http://civil.consultant.ru/elib/books/45/> (дата

- обращения: 03.02.2018).
59. *Минина Е.Л.* Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2008. №8. С. 78-83.
60. *Мисник Г.А., Мисник Н.Н.* Некоторые виды ограничений вещных прав на землю // Правовые вопросы строительства. 2008. №1. С. 25-27.
61. *Мыскин А.В.* Собственник и социальный наниматель жилого помещения: сравнительный анализ гражданского и жилищно-правового статуса. М., 2017. 399 с.
62. *Нарышева Н.Г.* Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право. 2017. №5. С. 7-12.
63. *Овчинников Г.А.* Спорные вопросы изъятия земельных участков для государственных нужд в практике деятельности органов власти Санкт-Петербурга // Арбитражные споры. 2006. №3. С. 151-162.
64. Основные положения и комментарии к принятым изменениям в законодательстве // Жилищное право. 2008. №7. С. 6-10.
65. *Петров А.Н.* Какие права у владельцев жилья, подлежащего сносу? // Жилищное право. 2007. №5. С. 44-51.
66. *Поветкина Е.Л.* Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. №2. С. 41-60.
67. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. А.А. Ялбуганова // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2014.
68. Пояснительная записка к проекту федерального закона №133118-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты РФ» // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29OpenAgent&RN=133118-7> (дата обращения: 05.04.2018).

69. Пояснительная записка к проекту федерального закона №304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» // © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2018. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=304493-5> (дата обращения: 29.01.2018).
70. Пояснительная записка по проекту федерального закона №494390-4 «О приостановлении действия пункта 10 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации с целью защиты собственников жилья от злоупотребления правом признания дома аварийным» // © Государственная Дума Федерального Собрания, 2018. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=494390-4](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=494390-4) (дата обращения: 19.04.2018).
71. Право землепользования в СССР и его виды / Аксененок Г.А., Башмаков Г.С., Бороданов Н.М. и др.; Отв. ред.: Аксененок Г.А., Краснов Н.И. М., 1964. 548 с.
72. *Ревякин А.П.* Обеспечение защиты экологических прав граждан при возникновении ограничений прав, связанных с подготовкой и проведением чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 г. // Экологическое право. 2017. №2. С. 28-32.
73. *Ревякин А.П.* Документы территориального планирования как гарантия прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при резервировании и изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Правовые вопросы недвижимости. 2013. №1. С. 7-9.
74. *Ревякин А.П.* Публичные интересы и основания резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Экологическое право. 2011. №6. С. 15-20.

75. Рекомендации по применению федерального закона от 31.12.2014 №499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Министерства экономического развития» // СПС КонсультантПлюс.
76. *Ромашкина А.В.* Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2017.
77. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М., 2011. 958 с.
78. *Семенова Е.Г.* Правовой режим участка недр как объекта гражданских прав // Власть Закона. 2017. №2. С. 177-189.
79. *Сидорова Е.Л.* Анализ арбитражной практики по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Законодательство и экономика. 2010. №10. С. 54-59.
80. *Сидорова Е.Л.* Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2010. №4. С. 140-147.
81. *Сидорова Е.Л.* Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков, для государственных или муниципальных нужд. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2010. 23 с.
82. *Синайский В.И.* Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право. Киев, 1917. 567 с.
83. *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве. М., 2010. 893 с.
84. *Соловьев В.Н.* Принудительное изъятие имущества как основа достижения социальных функций государства // Российский судья. 2011. №2. С. 5-7.
85. *Сонина Д.Д.* Правовые проблемы принудительного прекращения прав на

- землю в Российской Федерации. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2012. 322 с.
86. *Старова Е.В.* Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.
87. *Сыродоев Н.А.* Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10. С. 65-72.
88. *Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В.* Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2011. 524 с.
89. *Тихонов А.Н.* Материальные предпосылки возникновения правоотношений, связанных с выкупом земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Бизнес, менеджмент и право. 2012. №2. С. 117-120.
90. *Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010. 744 с.
91. *Трутнев Э.К.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 №41-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. 2011.
92. *Фатыхов М.Х., Вавилин М.В.* Устранение институционально-правовых проблем развития туристических территорий мерами прокурорского реагирования // Законность. 2012. №12. С. 25-27.
93. *Хаустов Д.В.* Обзор нового законодательства и судебной практики // Экологическое право. 2015. №3. С. 44-46.
94. 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», принятое на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 25 марта 2013 года (протокол №116-3/2013) // СПС КонсультантПлюс.
95. 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», принятое на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 года №123-2/2013 // СПС КонсультантПлюс.
96. *Шарапов В.В.* Новый порядок изъятия земельных участков для публичных нужд и защита внереестровых прав собственников // Закон. 2015. №4. С. 65-71.
97. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. По изданию 1907 года. М., 1995. 556 с.
98. *Шинкевич Д.В.* Правовые аспекты обеспечения согласованности и преемственности решений в градостроительной документации муниципального уровня // Юрист. 2010. №7. С. 43-47.
99. *Ялбулганов А.А.* Правовое регулирование резервирования земель для государственных и муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. №10. С. 44-50.

Список нормативных правовых актов

1. Конституция Российской Федерации — принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.01.1994 №51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №68-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2001. №44. Ст. 4147.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 12.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 16.
6. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2006. №23. Ст. 2381.
7. Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. №10. Ст. 823.
8. Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. №12. Ст. 1024.
9. Федеральный закон от 15.07.1995 №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №29. Ст. 2757.
10. Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. №48. Ст. 4556.
11. Федерального закона от 31.03.1999 №69-ФЗ (ред. от 26.07.2016) «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №14. Ст. 1667.
12. Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2220.
13. Федеральный закон от 09.07.1999 №160-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об

- иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №28. Ст. 3493.
14. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3018.
 15. Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2004. №52 (часть 1). Ст. 5276.
 16. Федерального закона от 29.12.2004 №191-ФЗ (ред. от 28.02.2018) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 17.
 17. Федеральный закон от 05.02.2007 №13-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №7. Ст. 834.
 18. Федерального закона от 10.05.2007 №69-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2007. №21. Ст. 2455.
 19. Федеральный закон от 08.11.2007 №261 (ред. от 29.12.2017) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №46. Ст. 5557.
 20. Федеральный закон от 01.12.2007 №310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских 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» // СЗ РФ. 2007. №49. Ст. 6071.

21. Федеральный закон от 08.05.2009 №93-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» // СЗ РФ. 2009. №19. Ст. 2283.
22. Федеральный закон от 20.03.2011 №41-ФЗ (ред. от 26.07.2007) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» // СЗ РФ. 2011. №2. Ст. 1688.
23. Федеральный закон от 05.04.2013 №43-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «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» // СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1651.
24. Федеральный закон от 07.06.2013 №108-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «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» // СЗ РФ. 2013. №23. Ст. 2866.
25. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №26 (часть 1). Ст. 3378.
26. Федерального закона от 31.12.2014 №499-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. №1 (часть 1). Ст. 52.
27. Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О

- государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. №29 (часть I). Ст. 4344.
28. Федеральный закон от 03.07.2016 №373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. №27 (часть II). Ст. 4306.
29. Федеральный закон от 01.07.2017 №141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве» // СЗ РФ. 2017. №27. Ст. 3938.
30. Федеральный закон от 29.07.2017 №261-ФЗ «О внесении изменений в статьи 60 и 67.1 Водного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. №31 (часть 1). Ст. 4810.
31. Федеральным законом от 29.12.2017 №455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. №1 (часть 1). Ст. 39.
32. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 №480 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» // СЗ РФ. 1996. №17. Ст. 2007.
33. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 №47

- (ред. от 28.02.2018) «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» // СЗ РФ. 2006. №6. Ст. 702.
34. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 №991 (ред. от 17.05.2014) «О программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта» (вместе с Программой строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта) // СЗ РФ. 2008. №2. Ст. 113.
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2008 №561 (ред. от 04.10.2012) «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2008. №30 (ч. 2). Ст. 3646.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 №518 (ред. от 21.02.2018) «О Программе подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» // СЗ РФ. 2013. №26. Ст. 3340.
37. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2015 №442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд» // СЗ РФ. 2015. №19. Ст. 2841.
38. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 (ред. от 09.02.2018) №1707-р «Об утверждении перечня объектов федерального значения, подлежащих размещению на присоединенных территориях, для которых применяются особенности подготовки и утверждения документации по планировке территории, резервирования земель, изъятия земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставления земельных участков и установления сервитутов» // СЗ РФ. 2015. №38. Ст. 5309.

39. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.09.2009 №315 (ред. от 31.05.2016) «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» // Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. №10. 08.03.2010.
40. Закон города Москвы от 17.05.2017 №14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 18.05.2017.
41. Постановление Правительства Москвы от 14.10.2013 (ред. от 03.04.2018) №680-ПП «Об утверждении перечня объектов регионального значения, подлежащих размещению на территориях, присоединенных с 1 июля 2012 года к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве» // Официальный сайт Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 22.10.2013.
42. Постановление Правительства Нижегородской области от 19.11.2013 №859 (ред. от 12.07.2017) «Об утверждении Программы подготовки к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу» // «Правовая среда», №29 (1739), 18.03.2014 (приложение к газете «Нижегородские новости», №48 (5381), 18.03.2014).
43. Постановление Правительства Москвы от 02.05.2017 №245-ПП (ред. от 11.05.2017) «Об учете мнения населения по проекту реновации

жилищного фонда в городе Москве» (вместе с Порядком голосования для последующего включения многоквартирных домов в проект программы реновации жилищного фонда в городе Москве) // Официальный сайт Мэра Москвы <http://www.mos.ru>, 02.05.2017.

44. Постановление Правительства Москвы от 01.08.2017 №497-ПП (ред. от 12.12.2017) «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный сайт Мэра Москвы <http://www.mos.ru>, 01.08.2017.

Список материалов судебной практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 №11-П // СПС КонсультантПлюс.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 №540-О // СПС КонсультантПлюс.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 №435-О // СПС КонсультантПлюс.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 №1911-О // СПС КонсультантПлюс.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 №413-О // СПС КонсультантПлюс.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 №14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
7. Постановление Президиума ВАС РФ от 01.12.2011 №9987/2011 по делу №А76-2990/2010-21-268/22-315 // СПС КонсультантПлюс.
8. Определение ВАС РФ от 18.02.2008 №1825/2008 по делу №А08-9698/06-13 // СПС КонсультантПлюс.
9. Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 №74-Г11-21 // СПС КонсультантПлюс.
10. Определение ВАС РФ от 23.01.2013 по делу №А73-3327/2012 // СПС КонсультантПлюс.
11. Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2015 №309-КГ15-5924 по делу №А07-21632/2013 // СПС КонсультантПлюс.
12. Определение Верховного Суда РФ от 09.02.2016 №301-КГ15-19264 по делу №А43-32450/2014 // СПС КонсультантПлюс.
13. Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2017 №304-ЭС17-19077 по делу №А45-25468/2016 // СПС КонсультантПлюс.
14. Постановление ФАС Московского округа от 26.05.2004 №КА-А40/3912-04 // СПС КонсультантПлюс.

15. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.08.2005 №А58-5774/2004-Ф02-3965/05-С1 // СПС КонсультантПлюс.
16. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.11.2005 по делу № А58-5774/04-Ф02-3965/05-С1 // СПС КонсультантПлюс.
17. Постановление ФАС Центрального округа от 12.12.2005 по делу №А54-1176/2005-С18 // СПС КонсультантПлюс.
18. Постановление ФАС Московского округа от 23.08.2006 по делу №А40-55632/04-84-498 // СПС КонсультантПлюс.
19. Постановление ФАС Московского округа от 08.11.2007 №КГ-А40/5390-07 // СПС КонсультантПлюс.
20. Постановление ФАС Московского округа от 03.04.2008 по делу №А41-К2-2071/2006 // СПС КонсультантПлюс.
21. Постановление ФАС Уральского округа от 05.05.2008 по делу №А07-2118/2007 // СПС КонсультантПлюс.
22. Постановление ФАС Уральского округа от 26.08.2008 по делу №А60-1962/2008 // СПС КонсультантПлюс.
23. Постановление ФАС Уральского округа от 05.02.2009 по делу №А76-1853/2008 // СПС КонсультантПлюс.
24. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.02.2009 по делу №А53-6106/2008-С4-7 // СПС КонсультантПлюс.
25. Постановление ФАС Центрального округа от 07.10.2010 по делу №А08-8103/2009-17 // СПС КонсультантПлюс.
26. Определение Московского областного суда от 02.12.2010 по делу №33-19587 // СПС КонсультантПлюс.
27. Постановление ФАС Уральского округа от 20.12.2010 по делу №А07-10594/2010 // СПС КонсультантПлюс.
28. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.06.2012 по делу №А31-6793/2011 // СПС КонсультантПлюс.
29. Постановление ФАС Поволжского округа от 30.10.2012 по делу №А12-2721/2012 // СПС КонсультантПлюс.

30. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.07.2013 по делу №А51-27825/2012 // СПС КонсультантПлюс.
31. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19.08.2013 по делу №А51-25606/2012 // СПС КонсультантПлюс.
32. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17.02.2014 по делу №А53-2636/2013 // СПС КонсультантПлюс.
33. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 08.05.2014 по делу №А32-16345/2012 // СПС КонсультантПлюс.
34. Постановление ФАС Уральского округа от 27.05.2014 по делу №А76-14273/2013 // СПС КонсультантПлюс.
35. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2014 по делу №А51-18247/2013 // СПС КонсультантПлюс.
36. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.09.2014 по делу №А32-26639/2013 // СПС КонсультантПлюс.
37. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.10.2014 по делу №А73-1554/2014 // СПС КонсультантПлюс.
38. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.11.2014 по делу №А69-3632/2013 // СПС КонсультантПлюс.
39. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.08.2015 по делу №А40-119941/2014 // СПС КонсультантПлюс.
40. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.02.2016 по делу №А12-20875/2015 // СПС КонсультантПлюс.
41. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 03.03.2016 по делу №11-1974/2016 // СПС КонсультантПлюс.
42. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 09.03.2016 по делу №33а-2636/2016 // СПС КонсультантПлюс.
43. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 27.04.2016 по делу №33а-4855/2016 // СПС КонсультантПлюс.
44. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2016 по делу №А41-78851/2015 // СПС КонсультантПлюс.

45. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.09.2016 по делу №А32-16345/2012 // СПС КонсультантПлюс.
46. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 01.11.2016 по делу №11-15794/2016 // СПС КонсультантПлюс.
47. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 29.11.2016 по делу №33а-8153/2016 // СПС КонсультантПлюс.
48. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2017 по делу №А41-8137/2016 // СПС КонсультантПлюс.
49. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.05.2017 по делу №А50-10431/2016 // СПС КонсультантПлюс.
50. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.05.2017 по делу №А65-5394/2016 // СПС КонсультантПлюс.
51. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2017 по делу №А12-70274/2016 // СПС КонсультантПлюс.
52. Решение Московским городским судом от 03.07.2017 по делу №3а-953/2017 // СПС КонсультантПлюс.
53. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.09.2017 по делу №А45-25468/2016 // СПС КонсультантПлюс.
54. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 31.10.2017 №33а-8076/2017 // СПС КонсультантПлюс.
55. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.11.2017 по делу №А40-137167/2016 // СПС КонсультантПлюс.
56. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.11.2017 по делу №А13-138/2017 // СПС КонсультантПлюс.
57. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2018 по делу №А60-20916/2017 // СПС КонсультантПлюс.
58. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.01.2018 по делу №А53-21020/2017 // СПС КонсультантПлюс.
59. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.02.2018 по делу №А45-26060/2016 // СПС КонсультантПлюс.

60. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.02.2018 по делу №А53-6776/2017 // СПС КонсультантПлюс.
61. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12.03.2018 по делу №А43-28541/2017 // СПС КонсультантПлюс.
62. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 22.03.2018 №33а-2057/2018 // СПС КонсультантПлюс.
63. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.03.2018 по делу №А43-34915/2017 // СПС КонсультантПлюс.