

Л.А. Голубева, В.А. Кургина
ПРОБЛЕМА БАЛАНСА ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ
ИНТЕРЕСОВ ПРИ ИЗЪЯТИИ ЗЕМЕЛЬ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Лада Анатольевна Голубева – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: golubeva.giefpt@yandex.ru.**

Валерия Алексеевна Кургина – помощник депутата Законодательного собрания Ленинградской области, г. Санкт-Петербург; **e-mail: v_kurgina@mail.ru.**

В статье проанализированы проблемы, возникающие в контексте решения вопросов правового регулирования изъятия земель для государственных и муниципальных нужд. Выявлены основания и содержание ограничений, налагаемых при таком изъятии, в отношении права частной собственности. Предложен способ защиты прав собственника, исходя из особенностей современной правоприменительной практики.

Ключевые слова: изъятие земельного участка; государственные нужды; муниципальные нужды; публичные интересы; частные интересы; баланс публичных и частных интересов; комплексный правовой институт; проблемы правового регулирования.

L.A. Golubeva, V.A. Kurgina
PROBLEMATIC ISSUES OF BALANCING PUBLIC
AND PRIVATE INTERESTS AT LAND SEIZURE FOR STATE
AND MUNICIPAL NEEDS

Lada Golubeva – Senior Lecturer, the Department of State Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; **e-mail: golubeva.giefpt@yandex.ru.**

Valeriya Kurgina – Deputy Assistant, Legislative Assembly of the Leningrad Region, St. Petersburg; **e-mail: v_kurgina@mail.ru.**

The article analyzes challenges arising under the legal regulation of the seizure of land for state and municipal needs. The grounds and content of the restrictions imposed by such withdrawal in respect of private property rights are revealed. The way to protect the rights of the owner, based on specificities of modern law enforcement practice, is proposed.

Keywords: withdrawal of a land plot; state needs; municipal needs; public interests; private interests; balance of public and private interests; complex legal institution; problems of legal regulation.

Распространение права частной собственности на земельные участки позиционируется как одна из возможностей, максимально обеспечивающих реализацию интересов частных лиц. В отличие от предыдущего исторического периода,

российское законодательство путем осуществления правового режима частной собственности, как на предметы личной необходимости, так и в отношении недвижимого имущества, природных ресурсов, фактически позволяет физическому

или юридическому лицу быть полноправным участником экономических отношений, а не только выступать с точки зрения своего рода подчиненности объективно главенствующему субъекту экономической деятельности – государству.

Однако любая сфера общественных отношений представляет собой не статичную, а динамичную систему взаимоотношений, что ведет к возможности (и необходимости) изменения и правового регулирования таких отношений. Экономическая составляющая права частной собственности является не единственным элементом в отношении земельных участков, поскольку такая разновидность объектов частной собственности подразумевает неизбежное столкновение публичных и частных интересов относительно возможности использования этих объектов для достижения общественных (общих) и/или государственных целей. В таком случае для обеспечения стабильности общества как главной цели существования государства и права в целом необходимым представляется соблюдение легальности изъятия данных объектов, поскольку при произвольном изъятии достичь компромисса между публичными и частными интересами не удастся.

Рассматриваемая сфера общественных отношений не позволяет определить субъектов такого правоотношения в качестве обладающих равным правовым статусом. Поэтому при анализе правового института «изъятия земельных участков для государственных и/или муниципальных нужд» стоит обратить особое внимание на основания такого изъятия. Обусловлено это тем обстоятельством, что при изъятии обязательной частью процедуры является установление объективной необходимости ее проведения, а также отсутствие иных возможных способов достижения цели, для которой осуществляется данное изъятие.

Объективной необходимостью изъятия принято считать удовлетворение общественно значимых потребностей, то есть обусловленных наличием широкого круга заинтересованных в этом лиц. Поскольку изъятие выступает причиной ог-

раничения прав собственника и иных заинтересованных лиц, то такое прекращение прав на владение, пользование и распоряжение объекта изъятия является исключительной мерой. Баланс интересов общества и государства при таких условиях должен быть обеспечен надлежащим механизмом осуществления изъятия.

В качестве оснований изъятия земель и жилищного фонда для государственных и/или муниципальных участков выступают определенные юридические факты, то есть такие факты, с которыми право связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Данные факты должны представлять собой ситуации политико-правовой действительности, урегулированные действующим законодательством. В этой связи необходимо раскрыть понятия «государственные нужды» и «муниципальные нужды», поскольку именно эти термины использованы законодателем в качестве формулирования оснований для изъятия земельных участков.

В действующем законодательстве при наличии закрепленных оснований процедуры изъятия отсутствует определение рассматриваемого института. В этой связи целесообразно обратиться к доктрине. Так, Е.А. Конюх понимал под таковыми «определенные законом объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов» [7]. Более содержательно данное понятие сформулировано В.А. Евсегнеевым: это – «публичные нужды, удовлетворение которых идет на пользу либо всего населения страны, либо жителей муниципального образования или региона» [6].

Последнее определение имеет точки соприкосновения с мнением Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Под государственными и/или муниципальными нуждами Пленум Верховного Суда РФ понимает «потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федераль-

ными законами или законами субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений» [3].

При этом не представляется возможным ставить знак равенства между понятиями «общественные нужды» и «государственные и/или муниципальные нужды», поскольку первые имеют более широкое содержание и при их унификации или универсализации возникает риск злоупотребления правом. Одновременно термин «государственные» или «муниципальные» нужды оставляет открытым вопрос о соотношении интересов общества и государства (муниципальных образований). В данном случае видится, что этот вопрос переходит в проблемы легитимности государственной и муниципальной власти. Современное государство не представляется существующим в отрыве от права, управленческие решения оформляются в виде правовых актов. Но насколько содержание этих правовых актов соответствует реальным потребностям данного общества и насколько общество готово обменять благо конкретного лица на некое общественное благо, формулируемое таковым фактически (в условиях современного уровня политических отношений) заинтересованным субъектом (государством), – вопрос еще более сложный, предъявляющий государству и обществу определенные требования в отношении категорий легальности и легитимности государственной (и муниципальной) власти.

Оптимальным вариантом в целях формулирования определения понятия «общественная необходимость» для осуществления процедуры изъятия является законодательная фиксация принципов данного института, а именно:

- 1) исключительность отчуждения;
- 2) невозможность использования лю-

бых иных возможных случаев отчуждения имущества;

3) отсутствие альтернативного способа удовлетворения обозначенных нужд;

4) отсутствие признания основанием для изъятия в рамках данного института изъятие не для осуществления государственных функций, преследующих реализацию общественно необходимых потребностей;

5) изъятие должно осуществляться исключительно в том объеме, который необходим для достижения цели такого изъятия.

При определении перечня оснований для осуществления механизма изъятия следует отметить, что данный правовой институт является комплексным и межотраслевым. Сфера общественных отношений подлежит правовому регулированию тогда, когда в обществе возникает необходимость, потребность в урегулировании широкого круга общественных отношений. С точки зрения положения рассматриваемых норм в системе российского права объем правового регулирования можно условно подразделить (именно в зависимости от степени «объемности» как количества, так и взаимосвязанности предмета воздействия правовых норм, регулирующих такие отношения) на два варианта: «отрасль права» или «институт права» (в связи с отсутствием четких доктринальных критериев выделения «подотрасли права» и «подинститута права»). Однако в отношении проблематики изъятия земель для государственных и/или муниципальных нужд возникает потребность обратить внимание на пересечение действия правовых норм разных отраслей и общностей права.

Данная позиция обусловлена тем, что нормы, регулирующие изъятие для публичных нужд, находятся на пересечении гражданского и земельного законодательства. При этом правовое регулирование указанных отношений также осуществляется посредством норм Жилищного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ. Нормы этих отраслей права объединены общим предметом регулирования, но по своей сути данные отрасли принад-

лежат к разным общностям права, что не может не вызывать столкновение частных и публичных интересов. Вместе с тем регулирование рассматриваемых общественных отношений в рамках одной отрасли права не представляется возможным, поскольку это повлечет за собой потерю эффективности механизма правового регулирования и отсутствие учета специфики регулирования данных отношений в рамках указанных отраслей права, с присутствием им предметом и методом регулирования.

Е.А. Суханов пишет: «Перечень оснований принудительного прекращения права собственности сформулирован исчерпывающим образом, не допускающим его расширения даже иным федеральным законом. В этом состоит одна из важных гарантий прав собственника. Изъятие имущества у собственника и в этих ситуациях по общему правилу производится на возмездных основаниях, с компенсацией собственнику стоимости изымаемых вещей» [8]. Такой перечень оснований закреплен в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ) и Земельном кодексе РФ (ЗК РФ) (иначе их называют «общими» основаниями). Однако стоит отметить, что гражданское законодательство при регулировании данного института будет являться так называемой основой для норм других отраслей права, регулирующих данные правоотношения. Это связано с тем, что иные отрасли конкретизируют нормы законодательства относительно предмета регулирования отрасли гражданского права.

Анализируя ГК РФ, нельзя не обратить внимание на то, что в ст. 279 ГК РФ установлен перечень оснований изъятия именно земельного участка, а ч. 1 указанной статьи носит отсылочный характер к ЗК РФ. Статья 49 ЗК РФ, в свою очередь, устанавливает закрытый перечень таких оснований во избежание расширительного толкования нормы закона и гласит о том, что изъятие возможно в связи с:

«1) выполнением международных договоров РФ;

2) строительством, реконструкцией следующих объектов государственного значения (объектов федерального значе-

ния, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов;

3) иными основаниями, предусмотренными федеральными законами» [1].

Несмотря на ограниченный перечень оснований для изъятия, за субъектами РФ остается право устанавливать дополнительные основания изъятия в отношении земель, находящихся в собственности субъектов. Например, в Законе Республики Адыгея от 7 июня 2007 г. № 86 «О регулировании земельных отношений» обозначены следующие основания: выполнение обязательств Республики Адыгея, в том числе международных, связанных с созданием, реконструкцией, расширением зданий, строений, сооружений и их комплексов, независимо от форм собственности, осуществляемых за счет полного или частичного финансирования из средств республиканского бюджета Республики Адыгея; обеспечение площадей, необходимых для лесоразведения и лесовосстановления; образование особо охраняемых природных территорий республиканского значения [2]. Таким образом, перечень нельзя назвать закрытым, а основания для изъятия – исключительными.

Дискуссионным остается и вопрос о таком основании, как «иные основания, предусмотренные федеральными законами». В формулировке «иные случаи» отсутствуют конкретика и даже пояснения о характере «иных случаев», что создает благоприятную почву для злоупотребления правом. Следовательно, представляется целесообразным предусмотреть в нормах законодательства обязанность органа публичной власти включать в решение о об изъятии земельного участка / жилого помещения и уведомлении собственника о принятом решении об изъятии указание на факты о невозможности использования другой территории для осуществления целей изъятия.

Этот момент давно актуален для судебной практики. Например, в 2015 г. Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда рассмотрено дело о

признании недействительным постановления Администрации городского округа города Уфы Республики Башкортостан от 18 июля 2013 г. № 3612 «Об изъятии земельных участков, жилых помещений и расселении граждан, проживающих в жилых домах». Данным Постановлением в целях развития застроенной территории (о чем ранее заключен договор) принято решение об изъятии помещений у юридических лиц. Рассмотрев обстоятельства дела, суд пришел к следующим выводам: ввиду содержания ст. 49 ЗК РФ случаи изъятия связаны с исключительными обстоятельствами при отсутствии иных возможных вариантов осуществления общественно значимых целей.

Мотивируя отказ, суды низших инстанций рассматривали как основание для изъятия «факт принятия Администрацией постановления № 543 о развитии застроенной территории и заключения с обществом "НФСК" договора от 7 сентября 2012 г. о развитии застроенной территории» [4]. Однако сам по себе факт заключения договора, целью которого является развитие застроенной территории, не свидетельствует о необходимости изъятия земель. Судами не проведена проверка доводов заявителей об отсутствии исключительной необходимости изъятия принадлежащих им объектов недвижимости. Определением Верховного Суда РФ № 309-КГ15-5924 решения нижестоящих судов отменены, а дело направлено в Арбитражный Суд Республики Башкортостан на новое рассмотрение.

Нормы, регулирующие данный правовой институт, находятся не только в пределах отрасли гражданского права. Так, Жилищным кодексом РФ предусмотрен порядок изъятия жилищного фонда для государственных и/или муниципальных нужд. Причиной применения этого механизма выступает такой юридический факт, как признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу. Следствие этого – изъятие каждого жилого помещения, которое находится в многоквартирном доме. Проблема в данном случае зачастую состоит в отсутствии законодательно закрепленных сроков пере-

селения граждан из аварийного дома в другой после признания дома аварийным. В случаях возникновения споров суды ссылались на установленный гражданским законодательством «разумный срок», который представляет собой априори субъективную оценку судом возможности исполнения обязательств.

В контексте приведенного примера, конечно, дискуссионным видится вопрос о том, существует ли данное основание в перечне оснований для изъятия в целях осуществления государственных и/или муниципальных нужд. Аргументами в эту пользу служит тот факт, что в большинстве случаев признание домов аварийными и подлежащими сносу носит заявительный характер со стороны собственников. Так, в 2018 г. в Выборгский городской суд обратился собственник квартиры в многоквартирном доме с требованием о признании бездействия Администрации незаконным. Истец с 2013 г. обращался в Администрацию с требованием о признании дома аварийным и его сносе (либо решении вопроса о его надлежащем ремонте для обеспечения нормальных условий проживания), по существу требований получал формальные отписки, требуемые действия со стороны ответчика выполнены не были. Ответчик исковые требования не признал, основывал свою позицию на отсутствии заявлений со стороны других жителей многоквартирного дома о необходимости проверки состояния дома [5]. В мотивировочной части суд обратил внимание на то, что приведенные доводы не могут быть учтены, поскольку контроль за сохранностью муниципального жилищного фонда, принятие решения о признании жилых помещений непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными, подлежащими сносу или реконструкции являются непосредственной обязанностью публичного органа власти.

Таким образом, при определении приоритета между публичными и частными интересами постоянно возникает необходимость соблюдения баланса. Однако действующее законодательство РФ не во всех случаях может предоставить собст-

веннику гарантию того, что иного пути решения выявленных проблем, кроме прекращения права собственности, не существует. Представляется возможным обратить внимание законодателя на выявленные пробелы правового регулирования, в том числе на необходимость надлежащей процедурной регламентации с четким установлением как материальных, так и процессуальных гарантий основы рыночной экономики – права частной собственности на земельные участки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Российская газета. 30 октября 2001. № 211-212.
2. О регулировании земельных отношений: закон Республики Адыгея от 7 июня 2007 г. № 86 // Советская Адыгея. 2007. 14 июня.
3. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/?ysclid=19a8yparmi530452536 (дата обращения: 03.09.2022).
4. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 июня 2015 г. № 309-КГ15-209 // Кодексы и законы: правовая навигационная система. URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/29609985f23752717d11893e8120acc5/> (дата обращения: 03.09.2022).
5. Решение № 2А-2763/2018 2А-2763/2018~М-2153/2018 М-2153/2018 от 23 октября 2018 г. по делу № 2А-2763/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/YQCfrVW2mO5Q/> (дата обращения: 27.08.2022).
6. *Евсегнеев В.А.* Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 69–79.
7. *Масликова Д.С.* Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Молодой ученый. 2021. № 23 (365). С. 221–223.
8. *Суханов Е.А.* Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 12.