

# Проблемы и вопросы гражданского права

УДК 343.4  
ББК Х407.1

DOI: 10.14529/law160407

## ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В ЭКСТРАОРДИНАРНОМ ПОРЯДКЕ: ВОПРОСЫ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО ЭКСТРЕМИЗМА

**С. А. Бурмистрова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

В статье анализируются вопросы согласования публичных и частных интересов при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд в экстраординарном порядке на примере законодательства об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи. Исследуются основные положения процедуры изъятия земель при подготовке к проведению Олимпийских зимних игр 2014 года в сравнении с обычным (ординарным) порядком изъятия земель и расположенного на них недвижимого имущества для обеспечения публичных нужд. Показаны наиболее спорные нормативные положения, призванные обеспечить организацию и проведение спортивного мероприятия мирового уровня в короткие сроки, и возникающие при реализации этих положений правоприменительные проблемы. Законодательство о подготовке к Зимней Олимпиаде 2014 года составило предмет настоящего исследования как наиболее яркий пример экстраординарной процедуры изъятия земель для публичных нужд современного периода. Затрагивается вопрос соотношения правовых категорий «баланс интересов», «защита прав и интересов», «потребительский экстремизм» применительно к исследуемой области.

*Ключевые слова: изъятие земель, государственные нужды, баланс интересов, защита прав, потребительский экстремизм.*

Статьей 1 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ провозглашен принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. Наибольшее раскрытие названный принцип получает при регулировании отношений по изъятию земель и расположенного на них недвижимого имущества для государственных и муниципальных нужд. О гарантиях соблюдения, мерах защиты прав и законных интересов правообладателей, об обеспечении баланса государственных, общественных и частных интересов, о предотвращении потребительского экстремизма при изъятии земель для публичных нужд пойдет речь.

В настоящее время отношения по изъятию земель вместе с находящимися на них объектами урегулированы гражданским, земельным, жилищным, градостроительным законодательством в соответствии с предметом правового регулирования. Так, земельный участок, на котором такие объекты расположены, может быть изъят для государственных или муниципальных нужд на условиях, определенных гражданским законодательством и зависящих от титула на землю – с возмещением стоимости земли и стоимости строения, если участок находится в собственности, и с возмещением стоимости строения без возмещения стоимости земли – если участок принадлежит на ином праве. При этом использование механизма изъятия для публичных нужд предполагает возмещение стоимости изъятых, определенного соглашением сторон или решением суда. Статья 49 Земельного кодекса РФ, устанавливая основания изъятия

земельных участков для государственных или муниципальных нужд, говорит об исключительности случаев такого изъятия и обусловленности их общегосударственными или общемуниципальными задачами при невозможности другого места размещения объектов. Глава VII.1 Кодекса, введенная Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ, определяет порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Исследование заданной области позволяет говорить о некоторых несоответствиях в правовом регулировании оснований и порядка изъятия, но в рамках настоящей статьи мы их подробно рассматривать не будем. В целом же сфера изъятия земли и недвижимого имущества для публичных нужд является объектом постоянной законотворческой деятельности и к настоящему времени достигла весьма высокой степени юридической проработки нормативной базы. При положительной оценке общего порядка изъятия земель куда больше замечаний вызывает обозначившаяся в законотворческой практике тенденция принятия экстраординарных нормативных актов, демонстрирующих весьма поспешную законотворческую работу ради решения конкретной задачи. Речь идет о деятельности по обеспечению проведения зимних Олимпийских и Паралимпийских игр в г. Сочи 2014 года в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон). Несмотря на то, что сами Игры остались уже позади, федеральный закон, их регулирующий, продолжает действовать в части развития города Сочи как горноклиматического курорта, а также представляет интерес как беспрецедентный пример экстраординарной процедуры. Победа заявки России на организацию и проведение зимних Олимпийских игр 2014 года стала первым признанием Международным олимпийским комитетом организационных возможностей нашей страны в современной истории, но даже с учетом этого оказанного нашей стране доверия и принятой на себя Россией ответственности, использованные средства достижения цели можно оправдать только этой великой целью.

Прежде всего статьей 19 Закона были внесены изменения в ст. 15 Закона о введении в действие части первой Гражданского кодекса РФ, согласно которым изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором оно находится, в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также развитием города Сочи как горноклиматического курорта регулируются Гражданским кодексом РФ, только если иное не предусмотрено специальным законодательством об организации и проведении Олимпийских игр. Аналогичные изменения претерпела и ст. 10 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Отличия же от общих правил изъятия земель действительно можно назвать радикальными.

Так, потребовались определенные территориальные изменения в части изменения границ населенных пунктов путем включения в них земель, планируемых к предоставлению для жилищного строительства гражданам взамен изымаемых участков. Изменению целевого назначения подверглись в числе прочих земли второго и третьего округа санитарной (горносанитарной) охраны. Такие решения принимались без проведения публичных слушаний.

Решение об изъятии земельного участка, предназначенного для строительства олимпийских объектов, у организаций и граждан, не подлежало регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. При этом допускается принятие указанного решения в том числе в случае, если права на указанные земельные участки и (или) расположенные на них иные объекты недвижимого имущества не зарегистрированы.

Названное решение в течение двух дней в форме уведомления о расторжении в одностороннем порядке действующих договоров аренды или безвозмездного срочного пользования направлялось пользователям, причем указанные договоры прекращались по истечению пяти дней с момента получения уведомления. Граждане и организации, земельные участки которым принадлежат на праве собственности и праве постоянного (бессрочного) пользования, уведомлялись о принятом

решении в течение семи дней с момента принятия, а сами участки с недвижимостью подлежали изъятию с возмещением убытков. Договоры аренды, где арендодателями выступали граждане и организации, решением об изъятии автоматически прекращались.

Характерно, что оспаривание в суде решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций о предоставлении гражданам или юридическим лицам земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, изымаемых в целях размещения олимпийских объектов, не является препятствием для принятия решений об изъятии соответствующих земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества или о прекращении прав на них в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом, а также для заключения соглашений, предусмотренных ч. 25 ст. 15 Закона.

Изъятие земельных участков и находящихся на них недвижимости у собственников предполагалось посредством заключения соглашения, а при недостижении соглашения – по решению суда. Довольно необычно для случаев изъятия земель для публичных нужд, что все участки, предполагаемые к изъятию, подлежали оценке на предмет определения их рыночной стоимости, проводимой по инициативе изымающего органа. Причем рыночная стоимость определялась на некий указанный в задании на оценку день, не более чем на шесть месяцев, предшествующих дню предоставления правообладателю возможности ознакомления с результатами оценки (посредством размещения отчета в СМИ). Так, изымающий орган при обсуждении размера выкупной цены и иных условий выкупа имел на руках аргумент в виде отчета оценщика, и по прямому указанию п. 26 ст. 15 Закона выкупная цена не могла превышать размер, указанный в отчете об оценке.

Соглашением, заключаемым в связи с изъятием земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, могло быть предусмотрено взамен изымаемых индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жилых домах блокированной застройки или в многоквартирных домах предоставление индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жи-

лых домах блокированной застройки или в многоквартирных домах, которые будут созданы в будущем. Стоимость предоставляемых земельных участков, индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жилых домах блокированной застройки или в многоквартирных домах определялась расчетным путем исходя из местоположения таких земельных участков, характеристик индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жилых домах блокированной застройки или в многоквартирных домах, предусмотренных проектом их строительства (п. 27.1-1 Закона). Иначе говоря, соглашение могло предполагать предоставление взамен изымаемой собственности объектов, которые только предстоит построить.

Выкупающий орган направляет правообладателю проект соглашения, содержащего форму и размер встречного предоставления, и в случае если соглашение не заключено в течение одного месяца со дня, когда лицу предоставлена возможность ознакомиться с проектом такого соглашения, администрация Краснодарского края или орган местного самоуправления муниципального образования «город-курорт Сочи» обращается в суд с иском об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, о прекращении соответствующих прав лиц, являющихся собственниками земельных участков, и лиц, которым земельные участки предоставлены на праве аренды, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, безвозмездного срочного пользования, а также прав на расположенные на них объекты недвижимого имущества и об освобождении указанных объектов недвижимого имущества.

В случае, если на день принятия судом решения об изъятии жилого помещения в целях размещения олимпийского объекта строительство жилого помещения, предоставляемого взамен изымаемого, не завершено, гражданин подлежит переселению в жилое помещение маневренного фонда, формируемого в порядке, установленном ч. 4.1 ст. 15 Закона. Мы намеренно приводим точную цитату соответствующего положения Закона, чтобы никоим образом не исказить подлинного звучания нормы закона – право собственности на недвижимость прекращается здесь и сейчас, а если теперь уже бывшему правообладателю

негде жить по причине того, что строящееся для него государством жилье (еще не известно, какого качества) не достроено, он подлежит немедленному выселению в маневренный жилищный фонд.

Если вопрос об изъятии рассматривался судом, такое решение как по спорам об изъятии, так и по спорам, возникающим в связи с изъятием земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, а также реализацией связанных с ними мероприятий, подлежит немедленному исполнению.

В настоящей работе были приведены лишь некоторые положения Закона, наиболее разительным образом отличающиеся от общих правил изъятия земельных участков и расположенных на них объектов для публичных нужд, которым, несмотря на некоторую критику, все же следует отдать должное в вопросах обеспечения баланса публичных и частных интересов при изъятии земель и находящегося на них недвижимого имущества для нужд государства. Мы не оспариваем той великой значимости проведения Олимпийских игр для поднятия престижа страны в глазах мировой общественности, позиционирования нашего государства в мировом спорте и повышения патриотизма среди граждан России, но в вопросах достижения баланса интересов приходится констатировать, что перед нами пример, когда государственные (общественные) интересы одержали решительную победу над частными.

Существует и противоположная точка зрения, согласно которой все интересы частных собственников в достаточной степени удовлетворены, недовольных в результате кампании не осталось, правообладатели получили причитающееся им по закону. Дальнейшее следование требованиям правообладателей означало бы пойти на поводу у проявлений потребительского экстремизма [1]. Не имея здесь возможности проанализировать отдельно каждый из случаев расселения из более чем 350 домовладений и используя для исследования только законодательство, материалы судебной практики, публикации в прессе, отметим, что известная доля правообладателей традиционно имеет находящиеся не вполне в порядке правоустанавливающие документы на недвижимость. Публикации свидетельствуют, что с такими при решении вопросов расселения не церемонились, а то и

вовсе применяли силовой метод.

Высшие судебные инстанции не раз анализировали наиболее сложные вопросы изъятия земель для публичных нужд, приходя к выводам, что текущее законодательство обеспечивает достаточный баланс интересов частных собственников и публичных образований и при верном применении нормативных актов нарушения прав и законных интересов правообладателей не происходит (см., например: Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29 апреля 2014 г.). Так, в определении от 7 октября 2014 г. № 2026-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Иннокентия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями 3, 4 и 5 статьи 46.1 и частью 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд РФ подчеркнул, что оспариваемые положения, регулирующие изъятие помещений в многоквартирных домах при осуществлении развития застроенной территории, не исключают отчуждение иных объектов капитального строительства (в случае заявителя – индивидуального жилого дома). Такое отчуждение должно осуществляться при соблюдении принципа свободы договора в соответствии с требованиями гражданского и земельного законодательства. Положения ч. 3, 4 и 5 ст. 46.1 и ч. 6 ст. 46.2 Градостроительного кодекса РФ направлены на защиту имущественных прав собственников как многоквартирных, так и индивидуальных жилых домов, обеспечение баланса публичных и частных интересов.

В заключение отметим: предметом оценки высшими судебными инстанциями вопросы изъятия земель для публичных нужд в экстраординарном порядке не были, что, думается, следует оценивать как политическую позицию, не допускающую возможности постановки под сомнение оправданности некоторого пренебрежения частными интересами ради повышения престижа страны в мировом масштабе.

### *Литература*

1. Сочинализация // Власть. – 2008. – № 26 (779) ([www.bs-sochi.ru](http://www.bs-sochi.ru) Коммерсантъ ВЛАСТЬ).

Бурмистрова Светлана Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского судопроизводства, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: lelsi@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 24 октября 2016 г.

DOI: 10.14529/law160407

## WITHDRAWAL OF LANDS FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS IN AN EXTRAORDINARY ORDER: PROBLEMS OF BALANCE OF INTERESTS AND PREVENTION OF CONSUMER EXTREMISM

**S. A. Burmistrova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The article analyzes the problems of coordination of public and private interests in withdrawing land for state or municipal needs in an extraordinary order on the example of the legislation on organization and holding of the XXII Winter Olympic Games and XI Winter Paralympic Games of 2014 in Sochi. The article examines the main provisions of the procedure of withdrawal of land in preparation for the Winter Olympic Games of 2014 in comparison with the conventional (ordinary) order of withdrawal of lands and real estate for public needs. It shows the most dispute-wide regulations designed to ensure the organization and holding of sports events of the world level in a short time, and law problems coming through their implementation. Legislation on the preparation for the Winter Olympics of 2014 was the subject of research as the most striking example of the extraordinary procedure of withdrawal of land for public needs of the modern period. It addresses the issue of correlation of legal categories of the "balance of interests", "protection of rights and interests", "consumer extremism" in relation to the study area.

**Keywords:** *withdrawal of land, needs of the state, balance of interests, rights protection, consumer extremism.*

### References

1. [Socializacija]. *Vlast' [Power]*, 2008, no. 26 (779) ([www.bs-sochi.ru](http://www.bs-sochi.ru) Kommersant# VLAST").

**Svetlana Alexandrovna Burmistrova** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Associate Professor of Department of civil law and civil procedure, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: lelsi@yandex.ru.

*Received 24 October 2016.*

### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Бурмистрова, С. А. Изъятие земель для государственных и муниципальных нужд в экстраординарном порядке: вопросы баланса интересов и предотвращения потребительского экстремизма / С. А. Бурмистрова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16, № 4. – С. 45–49. DOI: 10.14529/law160407.

### FOR CITATION

Burmistrova S. A. Withdrawal of lands for state and municipal needs in an extraordinary order: problems of balance of interests and prevention of consumer extremism. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2016, vol. 16, no. 4, pp. 45–49. (in Russ.) DOI: 10.14529/law160407.