

На правах рукописи

СОНИНА ДАРЬЯ ДМИТРИЕВНА

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ
ПРАВ НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.06 –

природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена в Московском государственном университете имени
М. В. Ломоносова (юридический факультет).

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент **Козырь
Ольга Михайловна**

Официальные оппоненты: **Краснова Ирина Олеговна**
доктор юридических наук, профессор
Московская государственная юридическая
академия имени О. Е. Кутафина,
кафедра экологического и природоресурсного
права

Самончик Ольга Анатольевна
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник сектора
сельскохозяйственного и земельного права,
Институт государства и права Российской
академии наук

Ведущая организация: Уральская государственная
юридическая академия

Защита состоится «__» октября 2012 г. в 15 часов 00 минут на заседании
диссертационного совета Д.501.001.99 при Московском государственном
университете имени М. В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1,
Ленинские горы, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический
факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций Научной
библиотеки МГУ по адресу: Ломоносовский просп., 27, Фундаментальная
библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812.

Автореферат разослан «__» сентября 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В. А. Чибисов

Развитие рыночных отношений, вовлечение земельных участков в коммерческий оборот позволяет выявить целый ряд как практических, так и теоретических проблем, возникших в ходе формирования нового земельного законодательства России. На смену исключительному праву собственности государства на землю пришло многообразие форм собственности на землю, сохранив, впрочем, в государственной и (или) муниципальной собственности целые категории земель, например, земли запаса, земли лесного фонда. В этой связи особенное значение для обеспечения частных и публичных интересов приобретают способы принудительного прекращения прав на землю, в частности, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, изъятия земельных участков у собственников и принудительное прекращение иных прав на землю ввиду ненадлежащего использования земельных участков.

Законодательство о способах и порядке принудительного прекращения прав на землю на настоящий момент продолжает формироваться, и хотя его основные положения содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, в последнее время был принят еще ряд федеральных законов, конкретизирующих эти нормы, причем не всегда удачно, нередко нарушая баланс частных и публичных интересов. Нестабильность законодательной базы, нередко противоречивая судебная практика требуют поиска адекватных решений для устранения несогласованностей и пробелов в правовом регулировании, что и обуславливает актуальность работы.

Целью исследования является определение основных характеристик и установление сущности принудительного прекращения прав на землю как правового института.

Задачи исследования:

- Классифицировать основания принудительного прекращения прав на землю;
- Охарактеризовать принудительное прекращение прав на землю как правовой институт, установить взаимосвязь его субинститутов;
- Выявить основные этапы процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, правовое значение каждого из них, а также предложить возможные классификации таких этапов;
- Оценить назначение так называемых «специальных» случаев изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, определить их роль в механизме правового регулирования изъятия земельных участков;
- Установить правовую природу изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения,
- Определить ключевые принципы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения.

Предметом диссертационного исследования является существующая система нормативных правовых актов Российской Федерации, судебная практика, а также теоретические подходы, изложенные в научных работах как современных ученых-юристов, так и ученых советского и дореволюционного периода.

Теоретическую основу настоящего исследования составили работы в области теории права: С. С. Алексеева, В. Н. Нерсисянца, М. Н. Марченко, а также труды признанных ученых в области гражданского и земельного права: Г. А. Аксененка, Н. Д. Казанцева, Л. А. Кассо, Д. И. Мейера, К. П. Победоносцева, В. И. Синайского, А. М. Турубинера, Г. Ф. Шершеневича и других.

В исследовании также проанализированы работы современных ученых, таких как С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Г. А. Волков, Е. А. Галиновская, А.

К. Голиченков, И. А. Иконицкая, А. В. Копылов, О. И. Крассов, Садиков О. Н., Скловский К. И., Суханов Е. А., М. Ю. Тихомиров.

Методологическую основу исследования составляют исторический, сравнительно-правовой и логические методы (анализ, синтез, аналогия, сравнение, индукция).

Научная новизна

На защиту выносятся следующие положения:

1. Принудительное прекращение прав на землю представляет собой функциональный межотраслевой правовой институт, включающий в себя нормы гражданского и земельного права, в рамках которого гражданское право устанавливает основы принудительного прекращения прав на землю, а земельное право определяет особенности такого прекращения, обусловливаемые спецификой объекта прав – земельных участков, при этом процедура изъятия основывается также на ряде норм административного, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права. Институт принудительного прекращения прав на землю формируется на основании норм федерального законодательства и норм законодательства субъектов Российской Федерации.

2. Процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд включает в себя несколько этапов:

- (1) Принятие решения об изъятии земельного участка;
- (2) Уведомление собственника, землевладельца, землепользователя, арендатора земельного участка о предстоящем изъятии;
- (3) Государственная регистрация решения об изъятии земельного участка в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии;
- (4) Оценка рыночной стоимости земельного участка (в случае с прекращением права собственности);

(5) Заключение соглашения о выкупной цене земельного участка либо соглашения о возмещении убытков;

(6) Обращение в суд с требованием об изъятии земельного участка в случае неподписания правообладателем земельного участка указанного соглашения, а также с требованием об образовании земельного участка (при необходимости).

Первые три этапа изъятия земельных участков являются обязательными, последние два – альтернативными, четвертый этап – применим только к праву собственности. Первые три этапа относятся к начальной стадии изъятия, а последние три – к завершающей стадии. Пятый этап является обязательным как промежуточный этап всей процедуры в целом, поскольку обращение в суд может последовать только в случае неспособности согласовать порядок выкупа и (или) возмещения убытков путем соглашения, но альтернативным как этап завершающей стадии. Шестой этап, таким образом, не является обязательным, однако является альтернативным в рамках завершающей стадии изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Этапы также можно классифицировать в зависимости от их направленности на защиту в большей мере частных или публичных интересов в соответствии с правовым значением каждого из них. Так, второй, четвертый и шестой этапы обеспечивают интересы в первую очередь частных лиц, первый и третий этап – публичные интересы, а пятый этап – в равной мере интересы всех участников правоотношений по изъятию земельных участков, то есть и как публичные, так и частные интересы.

3. Анализ современного законодательства позволяет выделить две наиболее значимые тенденции:

(1) Упрощение процедуры образования земельных участков в рамках принудительного прекращения прав на землю. В частности, речь идет об изъятии части земельного участка, то есть «будущего», не образованного на

момент принятия решения об изъятии земельного участка, что намного рациональнее для осуществляющего изъятие органа (организации). Такая тенденция в большей степени согласуется с публичными интересами, что в ряде случаев может представлять собой угрозу для сохранения баланса частных и публичных интересов.

(2) Расширение перечня оснований для изъятия путем принятия новых федеральных законов и сопутствующее ему упрощение процедуры изъятия в целом применительно к каждому конкретному основанию. Процедура осуществления изъятия земельных участков должна быть единообразной, обеспечивающей защиту интересов правообладателей земельных участков в полном объеме для каждого основания изъятия земельного участка.

4. Институт изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения имеет двойственную правовую природу и представляет собой одновременно:

Форму ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением владения и пользования земельным участком;

Особый способ защиты публичных интересов путем устранения правонарушения, его последствий, а также способ обеспечения дальнейшего использования земельного участка в соответствии с его правовым режимом.

5. Общие и специальные принципы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и в связи с совершением правонарушения.

Общие принципы для всех видов изъятия земельных участков:

- (1) Баланс частных и публичных интересов;
- (2) Исключительность изъятия.

Специальные принципы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд:

- (1) Принцип возмездности;

- (2) Принцип безальтернативности;
- (3) Принцип открытости сведений о планируемом изъятии;
- (4) Принцип согласованности с документами территориального планирования.

Учитывая все возрастающие масштабы изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, представляется также обоснованным вернуться к принципу неуменьшаемости земель сельскохозяйственного назначения.

К специальным принципам изъятия в связи с совершением правонарушения могут быть отнесены:

- (1) Принцип вины, который предполагает наличие умысла или неосторожности в действиях (бездействии) лица, совершившего правонарушение, влекущее за собой возможность принудительного прекращения прав на землю, что следует из анализа составов соответствующих правонарушений;

- (2) Принцип неустраненности последствий правонарушения.

Научная и практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов диссертационного исследования в дальнейших научных разработках по теме принудительного прекращения прав на землю, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, изъятия земельных участков ввиду их ненадлежащего использования.

Кроме того, проведенный в ходе работы над диссертацией анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволяет сформулировать некоторые практические рекомендации по его совершенствованию:

1. Во избежание злоупотреблений, связанных с неопределенностью круга оснований реквизиции земельных участков, следует установить правило,

согласно которому реквизиция земельных участков может быть осуществлена при наличии чрезвычайных обстоятельств, которые признаются таковыми решением Правительства Российской Федерации или органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

2. Правовое регулирование третьего этапа процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд «Государственная регистрация решения об изъятии земельного участка в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» нуждается в значительной доработке. Требование обязательной регистрации решения об изъятии земельного участка не всегда выполнимо в действительности, поскольку многие участки не поставлены на кадастровый учет, а права на них не зарегистрированы. Следуя логике законодателя, за выявлением фактических правообладателей должна следовать регистрация сначала самих прав на землю, а затем – решения об изъятии, что необоснованно усложняет и удлиняет всю процедуру изъятия. Для таких случаев следует рассматривать в качестве момента, с наступлением которого собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор изымаемого земельного участка несет связанные с новым строительством убытки, получение им уведомления об изъятии. Компенсации будут подлежать только расходы, связанные с новым строительством на земельном участке, понесенные лицом до получения уведомления.

3. На настоящий момент назрела необходимость внесения в земельное законодательство положения, запрещающего правообладателю изымаемого земельного участка осуществлять с ним действия, направленные на образование новых земельных участков после получения уведомления об изъятии и государственной регистрации решения об изъятии. Как показывает судебная практика, такие действия могут повлечь за собой значительные убытки,

например, для будущего застройщика, а также невозможность удовлетворения государственных или муниципальных нужд в запланированные сроки.

4. Практика установления «специальных» случаев изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также особых случаев принудительного прекращения права аренды (на территории Москвы и Санкт-Петербурга) по сравнению с общими правилами на уровне отдельных федеральных законов выявила неэффективность существующей процедуры изъятия земельных участков. Следует отказаться от правового регулирования принудительного прекращения прав на землю путем принятия отдельных федеральных законов. Ключевые положения об изъятии земельных участков должны содержаться в ГК РФ и ЗК РФ. Специальными законами могут регулироваться только вопросы компетенции органов и (или) организаций, уполномоченных осуществлять изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также дополнительно устанавливаться конкретные случаи такого изъятия, но не его абстрактные цели.

Апробация результатов диссертационного исследования. Выводы, сделанные в настоящем исследовании, могут способствовать развитию земельного законодательства в сфере прекращения прав на землю, разрешению проблем, возникающих в ходе правоприменительной деятельности.

Диссертация выполнена на кафедре экологического и земельного права МГУ имени М. В. Ломоносова. Ряд основных выводов и рекомендаций, разработанных в рамках настоящего диссертационного исследования, нашел отражение в публикациях автора в различных научных журналах.

Структура диссертационного исследования.

Исследование состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии, перечня нормативных правовых актов и иных документов.

Основное содержание диссертационного исследования.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, ее теоретическая и практическая значимость, научная новизна, характеризуется степень разработанности темы в трудах специалистов в области земельного и гражданского права, определяется предмет, объект, цели и задачи исследования, а также методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования. Кроме того, во введении приводятся сведения об апробации результатов исследования и основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «**Система оснований принудительного прекращения прав на землю**» исследована эволюция способов принудительного прекращения прав на землю, проанализированы общие и особенные основания принудительного прекращения прав на землю, определена сущность принудительного прекращения прав на землю как правового института и его основные черты.

В первом параграфе первой главы «**Общие и особенные основания принудительного прекращения прав на землю**» автором были проанализированы основания прекращения прав на землю, исходя из критерия применимости отдельного основания ко всем видам прав на землю или только к определенным правам.

В качестве оснований принудительного прекращения прав на землю, которые условно можно назвать общими для всех видов прав на землю, установленных ЗК РФ (за исключением частного и публичного сервитута), автором были указаны следующие основания:

(1) использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;

(2) использование земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

(3) неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

(4) реквизиция земельного участка;

(5) изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

(6) изъятие земельного участка в результате консервации земель (которая при наличии определенных условий влечет прекращение прав на земельные участки).

К особым случаям принудительного прекращения права собственности, то есть случаям, применимым исключительно к прекращению права собственности на землю, в исследовании отнесены следующие:

1) обращение взыскания на земельный участок по обязательствам на основании решения суда или исполнительной надписи нотариуса;

2) отчуждение земельного участка, который в силу закона не может принадлежать определенным лицам;

3) конфискация;

4) прекращение права собственности на долю в земельном участке с выплатой компенсации в результате раздела земельного участка, находившегося в общей долевой собственности;

5) национализация.

Особые основания по сравнению с прекращением права собственности предусмотрены ЗК РФ для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, права аренды, безвозмездного срочного пользования. Помимо упомянутых выше к особым

основаниям прекращения права постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения относится неустранение следующих земельных правонарушений, совершенных умышленно:

нарушение установленного режима использования земель особо охраняемых природных территорий, земель природоохранного, рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

систематическая неуплата земельного налога.

В качестве особенного основания для прекращения права безвозмездного срочного пользования рассматривается прекращение трудовых отношений с работником, которому предоставлен служебный надел.

В данном параграфе автором также проводится сравнительный анализ наиболее важных институтов – реквизиции земельных участков и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд: выявлены их общие черты, различия, рассмотрены ключевые проблемы, возникающие при проведении реквизиции земельных участков и даны рекомендации по их устранению, в частности путем определения порядка признания ситуации чрезвычайной, а также путем более подробной регламентации возмещения убытков правообладателям земельных участков в случае реквизиции.

Во втором параграфе главы первой **«Эволюция правового института принудительного прекращения на землю и его сущность»** рассмотрено развитие правового регулирования принудительного прекращения прав на землю в различные периоды Российского государства – Российской империи, Советской России и СССР, а также развитие взглядов ученых соответствующей

эпохи в отношении принудительного прекращения прав на землю. На основании изложенной эволюции взглядов, существовавших в юридической науке в разные эпохи, принудительное прекращение прав на землю проанализировано как правовой институт, сформулированы его ключевые признаки и определена его сущность.

В главе второй **«Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд»** автором рассмотрено развитие института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, случаи и порядок осуществления изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, установленные в действующем законодательстве, выявлены ряд пробелов в законодательном регулировании и проблемы, существующие в правоприменительной практике, а также даны рекомендации по их устранению.

В первом параграфе второй главы **«Развитие института изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд»** автор приводит примеры трактовки понятий «общее благо», «общественная польза», «публичные нужды», существующих в литературе, а также в законодательстве различных государств, сопоставляет право государства на отчуждение частной собственности (*power of eminent domain*) как института англо-саксонской правовой системы и экспроприации в интересах общественной пользы (*expropriation in the public utility*) как правового института известного странам континентальной Европы.

Институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в современном российском законодательстве сформировался на основе институтов экспроприации земельных участков в дореволюционном российском праве и изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд в советском земельном праве. В системе оснований принудительного прекращения прав на землю,

существовавшей в Российской империи, экспроприация занимала особое место среди таких оснований, как выкуп, служивший «интересам семьи», конфискация, изъятие по «судебному установлению», принудительная ликвидация немецкого землевладения (особая дискриминационная мера, предпринятая царским правительством в период Первой мировой войны).

Автор проводит сравнительный анализ развития правовых институтов принудительного прекращения прав на землю в США, странах Западной Европы и в России, на основании которого делает вывод о невозможности применения принципа case-by-case к изъятию земельных участков в Российской Федерации.

Во втором параграфе второй главы **«Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд»** излагается система оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, закрепленных в ЗК РФ и иных федеральных законах.

Автором анализируется статья 49 ЗК РФ, а также специальные случаи изъятия земельных участков, установленные следующими федеральными законами:

- 1) Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ;
- 2) Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;
- 3) Федеральный закон от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ «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 о проведении саммита АТЭС»);

4) Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 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 – «Олимпийский закон»);

5) Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

В соответствии с жилищным законодательством изъятие земельных участков для муниципальных нужд производится в случае признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. Анализ судебной практики по данному вопросу позволяет прийти к выводу, что извещение органом местного самоуправления собственников только о сносе дома, без указания такой альтернативы как его реконструкция может повлечь признание акта об изъятии земельного участка несоответствующим закону и нарушающим права собственников квартир.

Кроме того, возможность принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, аренды и безвозмездного срочного пользования на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, предусмотрена для целей развития жилищного строительства, при этом соблюдение стандартной процедуры изъятия, предусмотренной гражданским и земельным законодательством, а также возмещение убытков землепользователям, землевладельцам, арендаторам не требуется. Представляется, что процедура изъятия земельных участков в данном случае нуждается в дальнейшей проработке ввиду необходимости учета интересов землевладельцев и землепользователей – государственных и муниципальных учреждений и предприятий, а также организаций, которым такие юридические лица подведомственны.

Олимпийский закон и Закон о проведении саммита АТЭС содержат расплывчатые формулировки целей изъятия. Кроме того, в ЗК РФ закреплена возможность изъятия земельных участков с целью размещения различных объектов федерального или муниципального значения при условии отсутствия других вариантов размещения этих объектов. Применительно к изъятию земельных участков в связи с проведением Олимпиады-2014 или саммита АТЭС такой принцип «безальтернативности» не закреплён.

Третий параграф второй главы **«Процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и порядок возмещения убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд»** посвящён этапам осуществления изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в рамках стандартной процедуры, предусмотренной ГК РФ и ЗК РФ, гарантиям прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков.

Автором исследовано соотношение регистрации решения об изъятии земельного участка с уведомлением правообладателей земельных участков о планируемом изъятии и их уведомлением об изъятии в связи с принятием решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а также проанализирована возможность изъятия земельных участков при их переходе из государственной собственности в муниципальную для муниципальных нужд или наоборот, из муниципальной собственности в государственную.

При рассмотрении дел об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд суды обращают внимание на соответствие целей и оснований изъятия документам территориального планирования, документам планировки территории, а также на бесспорность отсутствия возможности размещения объектов государственного или

муниципального значения на других земельных участках. Анализ судебной практики позволяет прийти к выводу о необходимости уточнения критериев и оснований оценки факта «безальтернативности» размещения объектов государственного или муниципального значения на конкретном земельном участке.

Значительное внимание в работе уделено исследованию вопросов возмещения убытков правообладателям земельных участков, предлагается установить порядок предоставления равноценного земельного участка взамен изъятого на нормативном уровне. Автором позитивно оцениваются законодательные предложения об определении рыночной стоимости права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и аренды земельного участка.

В качестве наиболее часто встречающихся нарушений в сфере изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд отмечены: (1) изъятие земельных участков государственными или муниципальными органами в отсутствие оснований, установленных на соответствующем законодательном уровне; (2) осуществление фактического изъятия земельных участков без соблюдения процедуры; (3) произвольное изменение разрешенного использования земельного участка, выдача разрешений на строительство объектов на нем третьим лицам; (4) нарушения в сфере образования земельных участков, осуществление выдела или разделения земельного участка без согласия правообладателя.

Анализ положений Олимпийского закона и Закона о проведении саммита АТЭС, а также судебной практики, складывающейся в результате применения норм этих законов, позволил автору прийти к следующим выводам:

1) Все сроки в рамках процедуры изъятия земельных участков сокращены; уведомление правообладателей осуществляется только путем публикации в официальном печатном издании; требования в отношении

наличия утвержденных документов территориального планирования, кадастрового учета, оформления прав на земельные участки, закрепленные для стандартной процедуры изъятия, не действуют. Очевидно, что такие меры вызваны необходимостью подготовки к проведению соответствующих мероприятий, однако при этом возможности контроля над совершением изъятия земельных участков в значительной степени уменьшены, интересы слабой стороны – правообладателей земельных участков – защищены недостаточно, особенно в аспекте оспаривания решения об изъятии земельных участков;

2) Олимпийским законом и Законом о проведении саммита АТЭС установлены необоснованные ограничения в отношении размера выкупной цены и убытков, возмещаемых правообладателям при изъятии земельных участков.

В третьем параграфе второй главы **«Особенности изъятия земель различных категорий»** автором рассмотрена специфика изъятия для государственных или муниципальных нужд земельных участков сельскохозяйственного назначения, земельных участков из земель особо охраняемых территорий, а также земельных участков различных категорий земель для размещения автодорог, для целей недропользования, земельных участков на территории морских портов, особых экономических зон, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В работе отмечается ослабление охраны земель сельскохозяйственного назначения применительно к осуществлению изъятия земельных участков по сравнению с советским законодательством. Так, в советском земельном законодательстве был закреплен принцип неприкосновенности и «неуменьшаемости» колхозных земель. Недопущение необоснованного изъятия обеспечивалось, в том числе, путем установления специального порядка изъятия отдельных видов земель сельскохозяйственного назначения. Особую

роль играло требование о необходимости возмещения потерь сельскохозяйственного производства, в соответствии с которым полученные средства направлялись на финансирование мероприятий по охране земель и освоение новых земель для целей сельского хозяйства. В настоящее время соответствующая норма отменена, что оценивается автором как недостаток правового регулирования отношений по изъятию земельных участков.

Автор анализирует вопрос о применимости специального порядка изъятия земель особо охраняемых природных территорий к зонам особо охраняемых территорий в составе населенных пунктов. Вероятно, в данном случае проведение экологической экспертизы и последующий перевод земель не требуется, поскольку данные земли относятся к категории земель населенных пунктов, хотя на них и распространяется правовой режим земель особо охраняемых природных территорий. Особую остроту подобные вопросы приобретают в свете последних событий, таких как изъятие земель Химкинского лесопарка в целях размещения платной трассы «Москва – Санкт-Петербург».

Упрощенная процедура изъятия установлена для размещения дорог и иных сооружений связи, основные полномочия по реализации которой переданы Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Нововведением является изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с осуществлением пользования недрами. Представляется, что в данном случае речь идет скорее о нуждах недропользователей, чем об обеспечении нужд государства или муниципалитета, что не соответствует самому понятию изъятия для государственных или муниципальных нужд.

Глава третья «Принудительное прекращение прав на земельные участки в связи с совершением собственником, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка правонарушения»

посвящена анализу оснований и порядка прекращения прав на землю ввиду неиспользования или ненадлежащего использования земельного участка.

В первом параграфе третьей главы **«Основания и принципы изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения»** установлена двойственная правовая природа института изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения, выявлены принципы, в соответствии с которым должно осуществляться принудительное прекращение прав в данном случае. В параграфе также представлены варианты классификации оснований прекращения прав на землю ввиду неправомерного поведения правообладателей земельных участков, установлена взаимосвязь административной, налоговой, уголовной ответственности лиц, обладающих правами на земельные участки, и изъятия земельных участков.

Основания изъятия можно классифицировать в зависимости от целевого назначения земельных участков, права на которые подлежат прекращению, на (1) основания, влекущие прекращение прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, и (2) основания, влекущие прекращение прав на земельные участки из земель иных категорий.

Виды оснований принудительного прекращения прав на земельные участки можно разделить на (1) основание прекращения прав ввиду неиспользования земельного участка и на (2) основания прекращения прав ввиду использования земельного участка с нарушением законодательства. Критерием в данной классификации выступает характер неправомерного деяния: в первом случае это бездействие, во втором случае – действия субъекта прав на землю.

Особое внимание в исследовании уделяется неиспользованию земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в течение трех лет. Автором рассмотрены критерии неиспользования земли в целях сельскохозяйственного производства,

известные советскому земельному праву и современному российскому праву, кроме того, исследованы ситуации, когда изъятие невозможно ввиду малозначительности деяния.

В работе также дана оценка законодательным нововведениям, устанавливающим дополнительные основания прекращения арендных прав в отношении земельных участков в г. Москве и г. Санкт-Петербурге для договоров, заключенных до 1 января 2011 года, в частности, ввиду неполучения арендатором разрешения на строительство (реконструкцию) объекта недвижимости по истечении 5 лет с момента заключения договора.

Автор обращает внимание на явную тенденцию в современном законодательстве к произвольному расширению перечня оснований изъятия земельных участков. Подобные изменения осуществляются не путем внесения поправок в ГК РФ и ЗК РФ, а путем принятия специальных федеральных законов, устанавливающих все новые и новые «исключительные» случаи изъятия. Таким образом, перечень оснований изъятия земельных участков перестает носить закрытый характер, законодатель с легкостью открывает все новые и новые возможности, фактически, для перераспределения земли, что нельзя оценивать позитивно.

Во втором параграфе третьей главы **«Порядок осуществления изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения»** исследуются этапы процедуры изъятия земельных участков ввиду неправомерных действий собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков, в частности, выявление нарушений в ходе проведения земельного надзора и контроля, определяется субъектный состав процедуры изъятия земельных участков.

Автором определены следующие основные этапы процедуры изъятия земельных участков как санкции за совершение правонарушения:

- 1) Проведение земельного надзора;

- 2) Назначение административного наказания, вынесение предписания о необходимости устранения нарушения в определенный срок, а также предупреждения о возможном последующем изъятии земельного участка;
- 3) Проверка исполнения требований предписания органом земельного надзора по истечении установленного срока;
- 4) Направление органом земельного надзора материалов проверки в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- 5) Обращение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в суд с требованием об изъятии земельного участка и его продаже с публичных торгов;
- 6) Принятие судом решения об изъятии земельного участка и его продаже с публичных торгов;
- 7) Проведение кадастровых работ (при необходимости) и публичных торгов по продаже такого земельного участка;
- 8) Перечисление средств, вырученных от продажи земельного участка, его бывшему собственнику.

В ходе осуществления проверки надзорный орган обязан установить фактический размер неиспользуемого земельного участка, а также период, в течение которого он не используется. Недоказанность рассмотренных выше фактов рассматривается судами как основание для отмены актов соответствующих органов о привлечении к административной ответственности за неиспользование земельного участка. Изъятие земельного участка ввиду его неиспользования возможно только в том случае, если факты ненадлежащего использования (неиспользования) не были устранены после наложения административного взыскания в виде штрафа.

Отдельно автором был проанализирован вопрос изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в долевой собственности.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы автора:

1. Сони́на Д. Д. Неиспользование земельного участка в течение установленного законом срока как основание прекращения прав на землю // Бизнес в законе. 2011. № 4. С. 165-168 (0.3 п.л.).

2. Сони́на Д. Д. Реквизиция и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд как основания прекращения прав на землю // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1. С. 110-113 (0.3 п.л.).

3. Сони́на Д. Д. Планируемые изменения процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Черные дыры в Российском Законодательстве. 2012. № 3. С.40-43 (0.3 п.л.).