



004613474

На правах рукописи

Сидорова Елена Леонидовна

**Защита прав и интересов физических и юридических лиц  
при изъятии земельных участков  
для государственных или муниципальных нужд**

Специальность: 12.00.06 – природоресурсное право;  
аграрное право; экологическое право

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**18 НОЯ 2010**

**Москва – 2010**

Работа выполнена на Кафедре земельного права Государственного университета по землеустройству.

Научный руководитель: доктор юридических наук,  
профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
**Боголюбов Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,  
профессор  
**Беляева Зоя Сергеевна**  
  
кандидат юридических наук  
**Горохов Дмитрий Борисович**

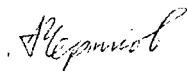
Ведущая организация: **Московская государственная  
юридическая академия  
имени О.Е. Кутафина**

Защита состоится «06» декабря 2010 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д. 503.001.02 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «01» ноября 2010 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук,  
доцент



А.Н. Чертков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и степень научной разработанности темы диссертационного исследования. С введением земель в гражданский оборот земельные участки стали рассматриваться не только как часть окружающей среды – природный объект и природный ресурс, но и как недвижимое имущество – объект права собственности и иных прав на землю, а земельные отношения стали регулироваться как земельным, так и гражданским законодательством. В то же время земля – это основа жизни и деятельности народов, проживающих на ней, территория распространения государственного суверенитета, пространственная граница действия властных полномочий государства.

Такой сложный правовой режим земли требует выбора такого подхода к регулированию земельных отношений, который обеспечивал бы как частные интересы отдельных землепользователей, так и общегосударственные, публичные интересы. Поэтому, отменив исключительность государственной собственности на землю и установив различные ее формы, при наличии в то же время вторичных прав на земельные участки, государство все же оставило за собой право на изъятие земельных участков у добросовестных законных правообладателей в публичных интересах.

Данные процессы привели к возникновению ряда теоретических и практических проблем в сфере учета интересов государства и общества в целом – с одной стороны, физических и юридических лиц – с другой.

В Российской Федерации, особенно в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской области и других, стремительно развивающихся субъектах РФ наблюдается повышенный спрос на земельные участки, связанный со строительством различных объектов государственного или муниципального значения. Ограниченность земельных ресурсов, незаменимость по местоположению земельных участков приводит к необходимости осуществлять изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях последующего их предоставления для строительства. К сожалению, наметилась тенденция к ухудшению правового положения физических и юридических лиц – обладателей прав на земельные участки. Получение справедливой и своевременной компенсации за изымаемый в публичных интересах земельный участок является в ряде случаев трудноразрешимой проблемой.

В то же время активная правоприменительная практика по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд требует

обобщения и научного осмысления. Как известно, отсутствие достаточно разработанной теоретической базы тормозит развитие законодательства, приводя к недоработкам в законотворческой деятельности, и, как следствие этого, трудностям в правоприменении. Эти обстоятельства негативно сказываются на правах и интересах физических и юридических лиц – собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

В связи с этим научное исследование проблем защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляется актуальным.

Исследование принудительного отчуждения частного имущества в публичных интересах осуществлялось и в дореволюционной России. Существовала практика обоснования принудительного прекращения права собственности на изымаемую недвижимость общественной пользой намеченного предприятия. При этом авторы работ по этой тематике успешно использовали в своих трудах опыт зарубежных коллег<sup>1</sup>.

С введением монополии государственной собственности на землю в результате революций 1917 года интерес к данной проблеме угас, поскольку изъятие земельных участков для государственных или общественных надобностей представляло собой перераспределение земель внутри единого государственного земельного фонда.

Послереформенная система землепользования настоящего времени, основанная на многообразии форм собственности на землю при наличии вторичных, производных от права собственности прав на земельные участки, вернула интерес к институту изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд как к механизму воздействия государства на принадлежность земельных участков тем или иным субъектам земельных отношений в публичных интересах.

Однако данное правовое явление с точки зрения проблем защиты прав и интересов физических и юридических лиц в настоящее время не достаточно исследовано.

Были написаны и защищены диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на следующие близкие к настоящему диссертационному исследованию темы: «Предоставление земель, изъятие земель: правовое

---

<sup>1</sup> См., например: Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. Казань: Типография Императорского Университета, 1891. 114 с.

регулирование в условиях экономической реформы» Н.А. Дедовой; «Правовое обеспечение предоставления и изъятия земель» О.В. Орешкиной; «Основания и порядок прекращения прав на землю в Российской Федерации» М.С. Ромадиным; «Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных или муниципальных нужд» Е.С. Клейменовой; «Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект)» Р.Г. Аракельяном и др.

В то же время самостоятельный предмет диссертационного исследования проблемы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд еще не составляли.

В этой связи диссертант на основе изученного материала, не претендуя на неоспоримость выдвинутых положений, предлагает собственное видение теоретических и практических аспектов проблем защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и способы их разрешения. **Объектом диссертационного исследования** стали общественные отношения, складывающиеся по поводу изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**Предметом исследования являются:** правовая природа изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд; содержание категории «защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд»; система мер и формы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд; проблемы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд; правоприменительная практика по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью исследования, проводимого в рамках настоящей работы, является выявление и последующий анализ проблем защиты прав и интересов граждан и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и выработка предложений по их разрешению.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании предпринята попытка решить следующие задачи:

1. Осуществить ретроспективное исследование института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и определить его место в системе действующего законодательства и права.

2. Проанализировать современное состояние правового регулирования отношений, складывающихся по поводу изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

3. Определить понятие «защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд», выявить систему мер и особенности форм защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

4. Провести сравнительно-правовой анализ правоприменительной практики для подтверждения полученных теоретических выводов.

5. Выработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**Теоретической основой диссертации** являются научные труды советских и российских ученых в области общей теории права: Н.Г. Александрова, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголкина, И.С. Самошенко, Ю.А. Тихомирова, К.В. Шундикова; в области земельного права: Г.А. Аксененка, З.С. Беляевой, С.А. Боголюбова, А.К. Голиченкова, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, Н.А. Сыродоева; в области гражданского права: М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, В.П. Грибанова, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, В.В. Чубарова и других ученых, работы которых указаны в библиографии. Также использовались труды ученых-цивилистов дореволюционного периода: М.В. Венецианова, Л.А. Кассо, Д.И. Мейера, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, Г.Ф. Шершеневича и др.

**Нормативную и эмпирическую базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней, действующее федеральное гражданское, земельное и региональное земельное законодательство, нормативные правовые акты Российской Империи, СССР и РСФСР, относящиеся к теме диссертационного исследования, правоприменительная практика, связанная с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

**Методологической основой диссертационного исследования** являются базовые положения диалектического метода познания, позволяющие выявить взаимосвязь теории и практики, формы и содержания предмета исследования, изучить процессы его развития, выявить пути совершенствования правового регулирования. При написании работы также использованы общенаучные и частнонаучные методы познания. Среди общенаучных следует выделить формально-логический, функциональный, системный и исторический методы, а среди частнонаучных – сравнительный и статистический. Кроме того, при написании работы автор опирался и на специально-юридические методы, такие как сравнительно-правовой и формально-юридический.

**Научная новизна работы** заключается в проведении исследования правового регулирования и правоприменительной практики изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд с точки зрения защиты прав и интересов физических и юридических лиц.

В работе обоснована позиция диссертанта относительно места института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в системе действующего российского законодательства и права, определено понятие «защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд», выявлены система мер и особенности форм защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, проанализированы проблемы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков в целях размещения олимпийских объектов на территории Краснодарского края, исследованы проблемы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд на международном уровне.

На основе проведенного научного исследования в работе сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с прекращением субъективных

имущественных прав на земельные участки ввиду необходимости использования земельных участков в публичных интересах.

Данный правовой институт принадлежит земельному праву, поскольку возникающие в связи с изъятием земельного участка для публичных нужд общественные отношения являются разновидностью земельных отношений, в основе возникновения которых – конфликт интересов по поводу использования земельного участка. Подтверждением отнесения данного правового института к земельному праву является и публично-правовой элемент метода регулирования возникающих при изъятии земельных участков отношений (возможность принудительного изъятия земельного участка у добросовестного законного правообладателя).

Определение отраслевой принадлежности данного правового института, его отнесение именно к земельному праву обуславливает наличие специальных мер защиты прав и интересов физических и юридических лиц – обладателей прав на изымаемые в публичных интересах земельные участки.

2. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляет собой установленную в законе систему мер, включающую в себя общие и специальные правовые средства, опирающиеся на государственное принуждение и направленные на смягчение неблагоприятных последствий правомерного нарушения субъективного имущественного права на земельный участок, предупреждение злоупотреблений властными полномочиями государственным органом или органом местного самоуправления, восстановление нарушенного состояния, а также на пресечение неправомерных действий, нарушающих права и законные интересы физических и юридических лиц или создающих угрозу их нарушению, предупреждение последующих правонарушений.

3. В систему мер защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд входят специальные меры – компенсационные и организационные гарантии прав и интересов физических и юридических лиц, реализация которых осуществляется в связи с правомерным нарушением субъективного имущественного права на земельный участок, а также общие меры – способы защиты, реализация которых осуществляется в связи с неправомерным действием (бездействием), нарушающим права и законные интересы физического или юридического лица.



При этом к компенсационным гарантиям относятся меры, направленные на восстановление нарушенного имущественного состояния, а к организационным – меры, направленные на конкретизацию процедуры изъятия земельных участков для публичных нужд.

4. Защита прав и законных интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд может осуществляться в следующих формах: в неюрисдикционной форме (самозащита); в юрисдикционной форме.

Особенностью самозащиты прав при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд является то, что она может характеризоваться пассивным поведением субъекта защиты, выражающимся в отказе от заключения соглашения об условиях изъятия. При этом обязательной становится стадия судебного разбирательства, поскольку принудительное изъятие земельного участка для публичных нужд возможно осуществить только в судебном порядке.

Особенностью юрисдикционной формы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд является ее применение как в случае пассивного поведения субъекта защиты, так и в случае осуществления им активных действий, направленных на принудительную реализацию его прав, а в случае несогласия с самим фактом предполагаемого изъятия земельного участка для публичных нужд – направленных на устранение нарушения (в том числе ограничения) субъективного имущественного права на земельный участок.

5. Обосновывается необходимость внесения изменений в п. 2 ст. 55 ЗК РФ, поскольку действующая редакция указанного пункта ставит под сомнение право обладателя изымаемого для публичных нужд земельного участка на возмещение убытков, причиненных изъятием, и противоречит п. 1 ст. 63 ЗК РФ, а также ст.ст. 281, 283 ГК РФ.

В этой связи п. 2 ст. 55 ЗК РФ предлагается изложить в следующей редакции: «принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии соблюдения гарантий прав на землю, предусмотренных статьей 63 настоящего Кодекса, на основании решения суда».

6. Предлагается законодательно установить дополнительные гарантии прав и интересов физического или юридического лица, у которого производится изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в случае возложения обязательства по возмещению причиненных изъятием земельного участка убытков на лицо, в пользу которого производится изъятие, в виде субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, в зависимости от того, для чьих нужд производится изъятие земельного участка, по такому обязательству.

Анализ правоприменительной практики выявил ситуации, когда у лица, которому в последующем предоставляется земельный участок, отсутствуют денежные средства, в то время как возмещение причиненных изъятием убытков было предусмотрено за счет такого лица в соответствии с п. 3 ст. 57 ЗК РФ. Установление в федеральном законодательстве субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в данных случаях, защитит право землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка на возмещение убытков, причиненных изъятием земельного участка для публичных нужд.

7. Предлагается сократить предельный срок резервирования земель в случаях предполагаемого изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд с семи до трех лет (в рамках которого должно быть произведено изъятие), а также срок на подачу иска о выкупе земельного участка у собственника с трех до двух лет с момента направления ему уведомления о предстоящем изъятии.

Необходимость внесения изменений в законодательство в этой части с точки зрения защиты прав и интересов правообладателей земельных участков обосновывается тем, что в пределах указанных сроков действуют ограничения в застройке и иных улучшениях земельного участка; с данными сроками связывается выплата выкупной цены собственнику земельного участка, возмещения убытков иному правообладателю, либо предоставление земельных участков взамен изымаемых; процессуальным законодательством установлены сокращенные сроки на оспаривание ненормативных актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, а именно: три месяца с момента, когда гражданину или организации

стало известно о нарушении их прав и законных интересов (п. 4 ст. 198 АПК РФ, п. 1 ст. 256 ГПК РФ).

8. Принимая во внимание сложный юридический состав прекращения прав на земельные участки вследствие изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и отсутствие в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» специальных правил, регламентирующих процедуру внесения в Единый государственный реестр прав сведений в таких случаях, предлагается установить в указанном законе основания для государственной регистрации прекращения вещных прав граждан и юридических лиц на земельные участки, расторжения договоров аренды и безвозмездного срочного пользования земельными участками вследствие изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а именно:

- акт, изданный органом государственной власти или органом местного самоуправления в рамках его компетенции, в котором выражено решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- соглашение об условиях изъятия, заключенное с правообладателем и включающее в себя размер компенсации, сроки и порядок ее выплаты;
- акт приема-передачи земельного участка;
- судебный акт, вступивший в законную силу, – в случае недостижения соглашения с правообладателем.

**Практическая значимость результатов исследования.** Основные положения диссертации могут быть полезны при осуществлении правотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях и правоприменительной практики в целях совершенствования деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также использованы при рассмотрении и разрешении земельных споров в судах общей юрисдикции и арбитражных судах; проведении последующих научных исследований, связанных с рассматриваемой тематикой, а также могут применяться в учебном процессе.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация была подготовлена, прошла обсуждение и рецензирование на кафедре земельного права Государственного университета по землеустройству. Основные выводы, полученные в результате исследования, нашли отражение в публикациях диссер-

танта (список прилагается). Отдельные положения были изложены на научно-практических конференциях, проводимых Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также Государственным университетом по землеустройству.

Апробация результатов исследования осуществлена также в процессе выступлений на заседаниях в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

**Структура диссертации** сформирована в соответствии с задачами диссертационного исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертационного исследования, указывается на состояние ее научной разработанности, определяются предмет и цель исследования, его теоретическая и методологическая основа, научная новизна диссертации и ее практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов исследования, а также основные положения диссертации, выносимые на защиту.

**Первая глава «Правовая природа изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд»**, состоящая из трех параграфов, в целях выявления проблем защиты прав и интересов физических и юридических лиц посвящена исследованию правового явления – изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В **первом параграфе первой главы** изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд рассматривается как правовой институт. Для большего понимания его сущности и юридической природы, а также места в системе российского законодательства и права проводится ретроспективное исследование данного правового института, начиная с момента его генезиса и до современного состояния.

Автором затрагивается имеющая место в научных кругах дискуссия о месте норм, регулирующих, в частности, прекращение права собственности на земельные участки, в системе действующего законодательства, обосновывается позиция о принадлежности института изъятия земельных участков для государ-

ственных или муниципальных нужд к земельному законодательству и праву. При этом диссертант приходит к выводу о том, что институт изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с прекращением субъективных имущественных прав на земельные участки ввиду необходимости использования земельных участков в публичных интересах.

Во втором параграфе первой главы изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд рассматривается как юридическая деятельность, которой присущи своя форма и содержание.

Определяется круг субъектов, полномочных производить изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Автор приходит к выводу о том, что государственный орган или орган местного самоуправления должен обладать правом на принятие решения об изъятии земельных участков, а также правом на обращение в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, закрепленными в акте, определяющем их статус.

Осуществляя свое право на изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, уполномоченный орган обязан нести установленные законом обязанности, в частности, соблюдать порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Порядок изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд определяется автором как последовательность обязательных к исполнению органом, уполномоченным производить изъятие, действий, направленных к единому конечному результату – переходу права на участок (в случае изъятия земельного участка у собственника) к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, прекращению иного вещного права на земельный участок, принадлежащего гражданину или юридическому лицу, а также права аренды и безвозмездного срочного пользования земельным участком.

Анализируя действующее законодательство, диссертант выделяет стадии процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Далее затрагивается проблема терминологии и предлагается при характеристике порядка изъятия земельных участков для государственных или муници-

пальных нужд использовать термин «процессуальная форма» по следующим основаниям: 1) ввиду значимости соблюдения порядка изъятия для правомерности самой процедуры изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд (в противном случае ненормативный акт (решение, действие) государственного органа или органа местного самоуправления может быть признан недействительным); 2) процессуальная форма гарантирует защиту прав и интересов физических и юридических лиц от злоупотреблений властью уполномоченными органами; 3) принудительное изъятие земельного участка для публичных нужд возможно только в судебном порядке, т.е. в процессуальной форме.

Применение иного термина приводило бы к деструктивному выводу о том, что процедура изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд до стадии судебного разбирательства имеет какую-либо иную форму, а на стадии судебного разбирательства – процессуальную.

Поэтому диссертант полагает, что изъятие земельных участков для публичных нужд как юридическая деятельность представляет собой осуществляемую в процессуальной форме (имеющую свой порядок производства) совокупность последовательно совершаемых, установленных в законе, а потому обязательных к исполнению уполномоченными органами действий, направленных на прекращение вещных прав на земельные участки, а также права аренды и безвозмездного срочного пользования земельными участками.

**В третьем параграфе первой главы** изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд рассматривается как основание прекращения прав на земельные участки, характерной чертой которого является возможность принудительного производства, т.е. вопреки воле обладателя субъективного имущественного права на земельный участок. Отмечается, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд осуществляется у добросовестного законного правообладателя, будь то собственник, землепользователь, землевладелец или арендатор земельного участка.

Выявляются особенности прекращения по данному основанию права собственности, иных вещных прав на земельные участки и обязательственных прав, таких как аренда земельных участков и безвозмездное срочное пользование ими.

В случае прекращения права собственности заключается соглашение о выкупной цене и иных условиях выкупа земельного участка, а в случае прекращения иного права – соглашение о возмещении убытков и иных условиях изъятия. При

этом в случае принадлежности изымаемого земельного участка физическому или юридическому лицу на праве аренды или безвозмездного срочного пользования данные права могут быть прекращены путем расторжения соответственно договора аренды или безвозмездного срочного пользования, из которого они возникли.

Отдельное внимание уделяется понятию «земельный участок как объект изъятия для государственных или муниципальных нужд». Автор приходит к выводам о том, что объектом изъятия может быть только индивидуально определенный земельный участок, отвечающий требованиям оборотоспособности, а в некоторых случаях делимости.

Подводя итоги, констатируется, что земельные участки как объекты изъятия для публичных нужд должны соответствовать как общим требованиям земельного законодательства к земельным участкам, так и специальным требованиям, применимым только к случаям изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Во второй главе «Особенности защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд» проведено исследование категории «защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд», системы мер и особенностей форм защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, чему посвящены три соответствующих параграфа.

В первом параграфе второй главы предпринята попытка определить понятие «защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд». Для наиболее полного анализа существа заявленной темы диссертантом первоначально рассмотрена проблема соотношения терминов «защита» и «охрана» прав, которая в науке является дискуссионной.

При этом автор придерживается понимания категории «охрана права» как включающей меры общего характера, которые способствуют нормальной реализации права и, соответственно, удовлетворению интереса, для которого право и предоставлено (приобретено), считая, что «защита права» имеет место при отклонении (угрозе отклонения) от нормальной реализации права и включает в себя меры, направленные на предупреждение нарушения права,

пресечение действий, нарушающих право, а если оно нарушено – на устранение последствий такого нарушения.

Поскольку при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд производится не только нарушение объема возможностей управомоченного лица, закрепленного в субъективном праве (действуют ограничения в застройке и ином улучшении земельного участка), но и прекращение данного права в публичных интересах, автор разграничивает понятия «нарушение права» и «правонарушение», как основания для защиты в таких случаях, и приходит к выводу о том, что защита при изъятии земельных участков для публичных нужд имеет место, как в случаях правомерного нарушения субъективного имущественного права, так и в случае совершения правонарушения.

В этом диссертанту видится существенная особенность категории «защита» применительно к случаям производства изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Далее рассматривается проблема объекта защиты. При изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, осуществляемом в соответствии с требованиями законодательства, субъективное имущественное право на земельный участок защитить невозможно, поскольку оно подлежит прекращению при соблюдении указанных в законодательстве условий. Собственник, а равно как и иной правообладатель, обязан подчиниться и не вправе требовать земельный участок обратно. Поэтому необходимо защитить его интересы для смягчения неблагоприятных последствий производимого изъятия.

В связи с этим автор приходит к выводу о том, что при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд имеет место защита не только субъективных имущественных прав на земельные участки (например, от неправомерных действий органа власти), но и социально-экономических интересов, возникающих в тех случаях, когда права на земельные участки все же подлежат прекращению. Данные интересы, попав в сферу правового регулирования, становятся законными интересами, поскольку допускаются законом и не противоречат ему.

При этом целями защиты, по мнению диссертанта, являются смягчение неблагоприятных последствий производимого изъятия земельного участка, предупреждение злоупотреблений властными полномочиями органом, производящим изъятие земельного участка, восстановление нарушенного имуще-



ственного состояния, когда имеет место правомерное нарушение субъективного имущественного права на земельный участок. В таких случаях действуют специальные меры защиты, применимые только к случаям изъятия земельных участков для публичных нужд.

В то же время, поскольку защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд возможна и в случаях, когда они нарушаются в результате правомерных действий (бездействия), то в таких случаях применимы общие меры, в том смысле, что их применение возможно и при иных правонарушениях. При этом целями применения мер защиты являются, помимо восстановления нарушенного состояния, пресечение действий, нарушающих права и законные интересы физических и юридических лиц или создающих угрозу их нарушения, а также предупреждение последующих правонарушений.

Во **втором параграфе второй главы** проводится исследование системы мер защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Меры защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для публичных нужд автор дифференцирует по критерию противоправности в действиях уполномоченного органа (лиц, в пользу которых изымаются земельные участки) на две группы: 1) меры, реализующиеся в рамках производства изъятия и действующие при отсутствии факта правонарушения; 2) меры, применимые в случае незаконных действий (бездействия), т.е. при наличии факта правонарушения.

К первой группе автор относит компенсационные (направленные на восстановление нарушенного имущественного состояния) и организационные (направленные на конкретизацию процедуры изъятия) гарантии прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Данные гарантии реализуются в рамках процедуры изъятия земельного участка для публичных нужд и являются, по мнению диссертанта, специальными мерами защиты.

Ко второй группе относятся способы защиты (ст.ст. 12-16 ГК РФ, ст.ст. 59-62 ЗК РФ), которые являются общими мерами защиты в том смысле, что их применение возможно и в случаях, не связанных с изъятием земельных участков для публичных нужд. Основанием для их применения является совершение правона-

рушения (нарушения правовой нормы, повлекшее нарушение прав и законных интересов физического или юридического лица) уполномоченным органом либо лицом, в пользу которого осуществляется изъятие земельного участка.

Автор приходит к выводу о том, что основным способом защиты прав и интересов физических и юридических лиц от незаконного (произвольного) изъятия в таких случаях является признание недействительным ненормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления.

Отдельное внимание уделяется разграничению случаев возмещения убытков, причиненных правомерными действиями, от возмещения убытков, причиненных в результате противоправных действий, а также такому способу защиты как признание права.

**Третий параграф второй главы** посвящен формам защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В науке можно обнаружить различные критерии для классификации форм защиты гражданских прав. Наиболее распространенной и удобной с точки зрения анализа и изложения материала является дифференциация форм защиты по критерию участия государственного или уполномоченного им органа в защите нарушенных или оспариваемых прав на юрисдикционную и неюрисдикционную, которую диссертант принял за исходную.

Автор приходит к выводу о том, что самозащита при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд является неюрисдикционной формой защиты, которая может характеризоваться пассивным поведением субъекта защиты, выражающимся в отказе от заключения соглашения об условиях изъятия.

Кроме того, физическое или юридическое лицо вправе прибегнуть к защите своих прав и интересов, осуществляя активные действия, направленные на принудительную реализацию своих прав и законных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а в случае несогласия с самим фактом предполагаемого изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд – направленные на устранение нарушения (в том числе ограничения) субъективного имущественного права на земельный участок. В таких случаях защита прав и законных интересов

физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для публичных нужд осуществляется в юрисдикционной форме.

Рассмотрение и разрешение земельных споров, связанных с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, осуществляется арбитражным судом и судом общей юрисдикции в соответствии с правилами о подведомственности дел, установленными процессуальным законодательством. Также физическое или юридическое лицо вправе обратиться с жалобой в Европейский Суд по правам человека, как в случае несогласия с окончательным решением суда, принятым внутри государства, так и в случае, если у него есть основания полагать, что государство не смогло обеспечить ему эффективное средство правовой защиты, соответствующее общепризнанным нормам международного права.

В завершении параграфа диссертант выявляет особенности юрисдикционной и неюрисдикционной форм защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**Третья глава «Проблемы защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд»** содержит исследование новелл правового регулирования изъятия земельных участков для публичных нужд в Краснодарском крае и их влияния на защиту прав и интересов физических и юридических лиц, анализ практики рассмотрения дел, связанных с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также рекомендации по совершенствованию защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**В первом параграфе третьей главы** уделяется внимание особенностям изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов. Выявлен приоритет действия на территории Краснодарского края в период с 1 января 2008 года до 1 января 2014 года специального Федерального закона 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»<sup>1</sup>.

Определены новеллы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов на территории Краснодарского края, отмечены их положительные и отрицательные стороны с точки зрения защиты прав и интересов физических и юридических лиц, проведен анализ спорных положений.

В частности, автором отмечается, что сокращение сроков на заключение соглашения и подачу иска об изъятии земельного участка в суд, а также немедленное исполнение решения суда, удовлетворяющего данный иск, ухудшает правовое положение граждан и юридических лиц – обладателей прав на изымаемые земельные участки (и расположенные на них объекты иного недвижимого имущества) – в случаях, когда они не согласны с решением об изъятии и намерены отстаивать свои права и законные интересы в судебном порядке.

В то же время автор приходит к выводу на примере реализации норм данного федерального закона о возможности сокращения предельных сроков не только резервирования, но и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целом.

Для более углубленного исследования проблем защиты прав и интересов физических и юридических лиц, а также для подтверждения полученных в результате исследования выводов, во **втором параграфе третьей главы** диссертант проводит сравнительно-правовой анализ правоприменительной практики, связанной с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Анализ арбитражной практики показал, что соблюдение органом власти организационных и компенсационных гарантий при изъятии земельных участков для публичных нужд является основанием для вывода суда о том, что права и интересы лица, у которого производится изъятие земельного участка, не нарушены. Иными словами, нашел подтверждение вывод о том, что в таких случаях субъективное имущественное право на земельный участок защитить невозможно, поскольку оно подлежит прекращению при соблюдении уполномоченным на изъятие органом установленных в законе условий.

---

<sup>1</sup> С учетом посл. изм. и доп., внесенных Федеральным законом от 30 июля 2010 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 32. - Ст. 4298.

На основе анализа арбитражной практики диссертант пришел к выводу о том, что для обоснования изъятия земельного участка в целях размещения объектов государственного или муниципального значения уполномоченный на изъятие земельного участка орган обязан доказать именно публичное значение объектов, размещение которых планируется на изымаемом земельном участке, и отсутствие иных вариантов возможного размещения.

Кроме того, подтвердились выводы об особенностях прекращения обязательственных прав. Так, право аренды в отличие от вещных прав имеет обязательственную природу и возникает из договора, поэтому аренда земельного участка может быть досрочно прекращена по основаниям, предусмотренным в договоре аренды земельного участка.

Отдельное внимание уделяется практике Европейского Суда по правам человека, которая, в отличие от отечественной судебной практики, носит прецедентный характер. Рассматриваются средства правовой защиты, используемые данным судом при выявлении нарушений со стороны государства-ответчика положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Протоколов к ней.

Автор приходит к выводу о том, что обращение в Европейский Суд по правам человека путем подачи жалобы позволяет защитить права и интересы физических и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов, наделенных со стороны государства властными полномочиями, в частности, от произвольного нарушения принципа беспрепятственного пользования своим имуществом. При этом Европейский Суд по правам человека вправе присудить в случае установления им нарушений со стороны государства-ответчика прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней, выплату потерпевшей стороне (заявителю) справедливой компенсации, а также обязать государство-ответчика устранить нарушения иным способом.

В третьем параграфе третьей главы автором приводятся рекомендации по совершенствованию защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для публичных нужд. Отмечается, что проблемной стороной института принудительного отчуждения недвижимого имущества еще в дореволюционный период являлось соотношение частных и публичных интересов, что характерно в настоящее время для института изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Автор использует принцип баланса публичных и частных интересов при выработке рекомендаций по совершенствованию защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Запрашивается проблема теоретического осмысления и практического применения термина «государственные или муниципальные нужды». При этом автор обосновывает позицию о недопустимости замены данного понятия иным (в частности, таким как «общественное использование»), имеющим более широкое значение.

Доказывается в целях защиты прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд необходимость строгого разграничения процедур изъятия и предоставления земельных участков, а также возмещения убытков, причиненных изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, за счет соответствующего бюджета в зависимости от того, для чьих нужд производится изъятие.

Однако диссертант допускает, что на практике довольно часто отсутствуют соответствующие бюджетные средства для выплаты возмещения. В связи с этим с согласия правообладателя и в его интересах возмещение убытков, причиненных ему изъятием земельного участка для публичных нужд, может производиться лицом, которому в последующем предоставляется земельный участок. Однако в таких случаях необходимо законодательно установить дополнительные гарантии прав и интересов физического или юридического лица, у которого производится изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в виде субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования (в зависимости от того, для чьих нужд изымаются земельные участки) по обязательствам, связанным с выплатой возмещения убытков.

Поскольку баланс публичных и частных интересов становится на практике недостижим в силу коллизий, пробелов, неоднозначности толкования правовых норм, регулирующих данный срез общественных отношений, что, в первую очередь, негативно сказывается на правах и интересах физических и юридических лиц, диссертант предлагает свое видение решения данной проблемы путем совершенствования действующего законодательства.

В частности, автор предлагает воспользоваться положительным опытом правового регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов в части

детальной регламентации процедуры изъятия; приравнивания права пожизненного наследуемого владения и права постоянного (бессрочного) пользования граждан к праву собственности; установления срока выплаты возмещения на основании решения суда.

В заключении работы подводятся итоги исследования, формулируются выводы по существу работы, основанные на материалах проведенного исследования, и содержатся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

**По теме диссертационного исследования опубликованы работы:**

**I. Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Сидорова Е.Л. Размещение олимпийских объектов и развитие прилегающих к ним территорий как основания изъятия земельных участков для публичных нужд // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2009. – № 9. – С. 55-60. 0,56 п.л.
2. Сидорова Е.Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. – 2010. – № 4 (160). – С. 140-147. 0,55 п.л.

**II. Публикации в иных изданиях:**

3. Сидорова Е.Л. Ретроспективное исследование возмещения потерь сельскохозяйственного производства // Правовые проблемы развития сельского хозяйства (материалы Международной научно-практической конференции. Москва. 26 сентября 2007 г.). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 218-222. 0,32 п.л.
4. Сидорова Е.Л. Практика изъятия земельных участков для публичных нужд // Защита прав на природные ресурсы: научно-практическое пособие / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Изд-во Юрайт, 2009. – С. 230-252. 1,23 п.л.
5. Сидорова Е.Л. Изъятие земельных участков для публичных нужд // Централизация и децентрализация правового регулирования: материалы конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых (М., 19 мая 2008 г.) – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. – С. 119-122. 0,19 п.л.
6. Сидорова Е.Л. Эффективность правового регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29-31 мая 2008 г.) / Отв. редактор Т.Я. Хабриева. – М., 2009. – С. 181-184. 0,37 п.л.

Подписано в печать 28.10.2010 г. Формат 60x84/16. Объем 1,0 п.л.  
Бумага офсетная. Тираж 100. Заказ № 1014.

---

Участок оперативной полиграфии ГУЗа,  
Москва, ул. Казакова, 15