



УДК 349.41

THE WITHDRAWAL OF THE LAND PLOT USED IN VIOLATION OF THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION: GAPS AND INNOVATIONS IN THE LEGAL REGULATION**ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, ИСПОЛЬЗУЕМОГО С НАРУШЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЕЛЫ И НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ****Opilat N.I. / Опилат Н.И.***PhD in Law, Associate Professor/ к.ю.н., доцент***Opilat M.V. / Опилат М.В.***Senior Lecturer of Civil Law Department/ старший преподаватель кафедры гражданского права**Kemerovo state University, Kemerovo, Red 6, 650000**Кемеровский государственный университет, Кемерово, ул. Красная 6, 650000*

Аннотация. В работе рассматриваются проблемы правового регулирования принудительного изъятия земельного участка, используемого с нарушением действующего законодательства. Длительное время данный институт оставался не востребованным на практике в виду отсутствия норм, устанавливающих конкретный порядок прекращения права частной собственности на земельный участок. Авторы статьи анализируют развитие и новеллы законодательства, при помощи которых устранены пробелы в правовом регулировании изъятия земельных участков, находящихся в частной собственности.

Ключевые слова: земельное законодательство, пробел законодательства, земельный участок, право частной собственности, целевое назначение, разрешенное использование, изъятие земельного участка, порядок изъятия земельного участка, публичные торги.

Вступление. В доктрине земельного и гражданского права в настоящее время общепризнано, что земельные участки относятся к разряду имущества особого рода, они отличаются от иных объектов недвижимости специфическими свойствами, присущими природным (не антропогенным) объектам. Особая значимость земли как основы жизни и деятельности народа провозглашается в Конституции Российской Федерации [1] и реализуется в нормах земельного, экологического и иного специального законодательства. Часть земной поверхности, приобретая юридический статус земельного участка, не утрачивает своих природных свойств, оставаясь составной частью окружающей природной среды. В связи с этим законодатель устанавливает особые правила и требования к хозяйственному использованию земельных участков, пытаясь предотвратить их порчу, загрязнение, уничтожение и иные негативные процессы. Российское законодательство предусматривает в качестве правовых последствий нарушения установленного порядка использования земель не только применение мер административного воздействия, но и принудительное изъятие земельного участка. Таким образом, в процессе изъятия земельного участка возникает целый комплекс общественных отношений, регулируемых нормами различной отраслевой принадлежности – гражданского, земельного, административного и иных специальных отраслей законодательства.

Основной текст. Следует отметить, что институт изъятия земельных



участков в связи с их ненадлежащим использованием хорошо известен российской правовой системе. Советское законодательство предусматривало возможность изъятия земельных участков у граждан и юридических лиц в связи с нарушением требований в области охраны и использования земель. Поскольку земля и иные природные ресурсы находились в исключительной государственной собственности и были исключены из гражданского оборота, то не возникало никаких проблем с определением отраслевой принадлежности норм, регулирующих данную сферу правоотношений. Так, ст. 139 ЗК РСФСР 1970 года, помещенная в раздел «Ответственность за нарушение земельного законодательства», предусматривала изъятие земельного участка за систематические нарушения правил пользования землей, которое производилось по постановлению (решению) органов, предоставивших земельные участки[2]. Прекращение права землепользования рассматривалось как санкция за правонарушение и представляло собой принудительное изъятие земельного участка у недобросовестного землепользователя.

Аналогичные правила предусматривало законодательство переходного (постсоветского) периода. Изъятие земельных участков производилось также в административном порядке, Земельный кодекс РСФСР 1991 года детально прописывал основания и процедуру принудительного прекращения прав на землю в случае совершения правонарушения [3].

Учитывая установленные законом особенности принудительного прекращения прав на землю в связи с нарушением правил землепользования, изъятие земельных участков в доктрине советского земельного права было предложено считать мерой специальной земельно-правовой ответственности. В обоснование отличий правовой природы изъятия земельных участков от административной ответственности в доктрине называли следующие доводы. Во-первых, изъятие земли применяется только против нарушителей, допускающих систематические нарушения правил пользования землей, если эти нарушения настолько изменили состояние земли, что обычными мерами воздействия трудно устранить правонарушение. Во-вторых, особенностью изъятия земли является то, что эта мера применяется по решению того органа, который предоставил земельный участок. В-третьих, изъятие земельного участка касается только землепользователя, тогда как субъектом административной ответственности выступают должностные лица и граждане [4].

Современное законодательство, регулирующее отношения по поводу принудительного прекращения прав на земельные участки представлено, прежде всего, нормами гражданского и земельного права. Особый интерес с теоретической и практической точки зрения представляет анализ правоотношений в сфере принудительного прекращения права частной собственности на земельный участок в связи с совершением земельного правонарушения. Законодатель разграничил основания и порядок прекращения прав в зависимости от того, на каком титуле используется земельный участок. Если процедура изъятия земельных участков у лиц, не являющихся собственниками в полной мере прописана в Земельном кодексе Российской



Федерации (далее – ЗК РФ) [5] и не вызывает особых сомнений, то принудительное изъятие земельных участков у собственников, урегулированное нормами как гражданского так и земельного права, длительное время оставалось проблематичным в силу несогласованности указанных норм. Дело в том, что нормы ст. 44 ЗК РФ (в первоначальной редакции) и ст. 286 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) [6] носили бланкетный характер и в части установления порядка прекращения права собственности на земельный участок отсылали друг к другу.

В юридической литературе предлагались различные варианты преодоления пробела, начиная от самых простых – путем совершенствования юридической техники и, заканчивая предложениями «глобального характера», – полностью вывести собственнические отношения на землю из сферы земельного права. Столь радикальные предложения последовали в период обсуждения Концепции развития гражданского законодательства [7] и были в полной мере созвучны ее основным положениям в части реформирования вещного права. Модернизация Гражданского кодекса РФ в соответствии с Концепцией предполагает формирование нового института вещных прав на земельные участки и иные природные ресурсы. Отношения по поводу приобретения и прекращения права частной собственности на земельный участок (в том числе, путем принудительного изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования) являются предметом гражданско-правового регулирования, а потому соответствующие нормы, содержащиеся в настоящее время в Земельном кодексе, предлагается изъять и поместить в соответствующий раздел ГК РФ. Создание единого института, объединяющего нормы, регулирующие отношения в сфере возникновения, осуществления и прекращения прав на землю, вероятнее всего, позволит избежать проблем, которые связаны с дуализмом правового регулирования [8].

Однако до настоящего времени раздел II Гражданского кодекса «Право собственности и другие вещные права» не претерпел изменений. Законодатель пошел по другому пути; пробел в земельном законодательстве был преодолен в 2018 году в процессе изменений градостроительного законодательства в части совершенствования правового регулирования отношений, возникающих по поводу самовольной постройки [9]. Земельный кодекс РФ дополнен статьей 54.1, которая предусматривает специальный порядок прекращения права частной собственности на земельный участок в случае его изъятия в связи с нарушением законодательства Российской Федерации [10]. Устанавливается общее правило, по которому отчуждение земельного участка осуществляется путем продажи с публичных торгов в соответствии с гражданским законодательством и с учетом особенностей, предусмотренных данной статьей; подробно регламентируется порядок отчуждения земельного участка, на котором находится самовольная постройка.

Заключение и выводы.

Таким образом, очевидно, что изменения земельного законодательства, в том числе в части преодоления пробелов в настоящее время в значительной степени связаны с реформированием смежных отраслей законодательства и



права. В целях совершенствования правового регулирования представляется целесообразным разработать и принять единую концепцию развития отраслей права, объектом которых в той или иной степени выступает земля (земельный участок). Думается, что такой подход позволит избежать противоречий и пробелов в правовом регулировании, обеспечить сохранение земли не только в качестве недвижимого имущества и пространственного базиса, но и важнейшего природного объекта, представляющего общечеловеческую ценность.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. Земельный кодекс РСФСР от 01 июля 1970 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581
3. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
4. Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования. М.: Наука, 1974.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. № 44. Ст. 4107.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2017.
7. Концепция развития гражданского законодательства, одобренная 7 октября 2009 г. Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ // http://www.privlaw.ru/vs_info8.html.
8. Опилат Н.И. Проблемы института прекращения права собственности на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования // Сборнике научных трудов международной научно-практической конференции «Торговля в 21 веке». Кемерово. 2012. С. 365-368.
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
10. Федеральный закон от 03 августа 2018 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.08.2018.

References:

1. Russian Constitution. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 № 6-FKZ, from 30.12.2008 № 7-FKZ, from 05.02.2014 № 2-FKZ, from 21.07.2014 № 11-FKZ) // <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. The Land code of RSFSR of July 01, 1970 (became invalid) // Sheets of the Supreme Council of RSFSR. 1970. No. 28. St. 581.



3. The Land code of the RSFSR of April 25, 1991 (repealed) // Vedomosti SND and the RSFSR Supreme Soviet. 1991. No. 22. St. 768.
4. Zharikov G. Protection of land use rights. M.: Science, 1974.
5. The Land code of the Russian Federation dated 25 October 2001 № 136-FZ (as amended on 03.08.2018 g) // Collected legislation of the Russian Federation. No. 44. St. 4107.
6. The Civil code of the Russian Federation (part one) of November 30, 1994. № 51-FZ (as amended on 03.08.2018 g) // <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2017.
7. The concept of development of civil legislation, approved on October 7, 2009 by the Council for codification and improvement of civil legislation under the President of the Russian Federation // http://www.privlaw.ru/vs_info8.html
8. Opilat N. I. Problems of the Institute of termination of ownership of land due to its improper use // Proceedings of the international scientific and practical conference «Trade in the 21st century». Kemerovo. 2012. P. 365-368.
9. The Town-planning code of the Russian Federation of 29 December 2004. № 190-FZ (ed. from 03.08.2018 g) // Collected legislation of the Russian Federation. 2005. № 1 (part 1). St. 16.
10. Federal law No. 340-FZ of 03 August 2018 «On amendments to the Town-Planning code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation» // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.08.2018.

Abstract. *The paper deals with the problems of legal regulation of compulsory seizure of land used in violation of the current legislation. For a long time, this institution remained not in demand in practice due to the lack of rules establishing a specific procedure for the termination of ownership of land. The authors analyze the development and novelties of the legislation by means of which the gaps in the legal regulation of the seizure of land plots in private ownership are eliminated.*

Key words: *land legislation, the gap in the legislation, land plot, the right of private property, purpose, permitted use, seizure of land, the procedure for seizure of land, public auction.*

Статья подготовлена с помощью СПС «КонсультантПлюс»

Статья отправлена: 05.12.2018 г.

© Опилат Н.И.