

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 349.41:656

© Корякин Виктор Михайлович

— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Гражданское право, международное
частное право и гражданский процесс» Юридического института,
Российский университет транспорта

© Талыбов Руфат Акифович

— юрист, сотрудник центра правовой помощи «Эквитас»

Правовые проблемы изъятия земельных участков для обустройства пунктов пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации

Аннотация. Распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2016 г. № 159-р к ведению Минтранса России отнесено федеральное государственное казенное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (ФГКУ «Росгранстрой»). До вступления в силу указанного распоряжения ФГКУ «Росгранстрой» являлось подведомственной организацией Федерального агентства по обустройству Государственной границы Российской Федерации (Росграницы). Одной из важнейших функций данного учреждения является подготовка документов для проведения мероприятий по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для федеральных нужд. Подобного рода мероприятия, связанные с изъятием земельных участков, необходимы для расширения и реконструкции действующих пунктов пропуска и создания новых в связи с постоянным ростом транспортных потоков через Государственную границу РФ. Данное обстоятельство актуализирует вопрос об осуществлении анализа правовых проблем изъятия земель.

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового характера, возникающие при осуществлении мероприятий по созданию новых и обустройству существующих пунктов пропуска через Государственную границу РФ. Делается вывод о неполноте правового регулирования процедуры изъятия земель для этих целей, анализируется судебная практика высших судов по таким вопросам, формулируются некоторые предложения по совершенствованию правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд.

Ключевые слова: пункты пропуска через Государственную границу РФ; резервирование земель; изъятие земель; выкуп земельных участков.

© **Viktor V. Koryakin**

— Doctor of Law, professor, head of the department of civil law, international private law and civil procedure, Law Institute of the Russian University of Transport

© **Rufat Ak. Talybov**

— lawyer, employee of the legal assistance center “Ekvitas”

Legal problems of land acquisition to arrange checkpoints for vehicles across the State Border of the Russian Federation

Abstract. According to the Executive Order of the Government of the Russian Federation No. 159-p on February 5, 2016, the Federal State Government Institution “Directorate for the Construction and Operation of Russian Border Objects” (FSGI “Rosgranstroy”) was assigned to the Ministry of Transport of Russia. Prior to the entry into force of this executive order, FSGI “Rosgranstroy” was a subordinate organization of the Federal Agency for the Development of the State Border of the Russian Federation (RosGranitsa). One of the most important functions of this institution is preparation of documents for withdrawal and redemption, reservation of land for federal needs. The activities related to the withdrawal of land plots are necessary to increase and reconstruct existing checkpoints and to create new ones due to the constant traffic increase across the State Border of the Russian Federation. This circumstance makes the analysis of legal problems of land acquisition especially important. The article considers the problematic legal issues in the creation of new and arrangement of existing checkpoints across the State border of the Russian Federation. There has been made a conclusion about the incomplete legal regulation of the land acquisition procedure for these purposes. There has been analyzed judicial experience of the highest courts on such issues. There have been made some proposals to improve legal regulation of land exemption for governmental needs.

Keywords: checkpoints across the state border of the Russian Federation; land reservation; land acquisition; redemption of land.

Объем мероприятий, которые необходимо совершить в целях изъятия земельных участков для обустройства пунктов пропуска транспортных средств через Государственную границу РФ, зависит от категории земель, на которых планируется строительство или реконструкция пункта пропуска, а также формы собственности, к которой относятся данные земли (см. табл.).

Мероприятия, осуществляемые в целях формирования земельных участков для размещения пунктов пропуска через Государственную границу РФ

№ п/п	Форма собственности на изымаемые земельные участки	Совокупность действий и процедур, осуществляемых для формирования земельных участков в целях обустройства пунктов пропуска
1	Федеральная собственность (собственность Российской Федерации)	<ul style="list-style-type: none"> — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в иную субкатегорию; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска
2	Собственность субъектов РФ	<ul style="list-style-type: none"> — передача земель из собственности субъектов РФ в федеральную собственность; — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в иную субкатегорию; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска
3	Муниципальная собственность	<ul style="list-style-type: none"> — передача земель из муниципальной собственности в федеральную собственность; — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — возмещение землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных переводом земель в иную субкатегорию; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу;

		— определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска
4	Частная собственность	<ul style="list-style-type: none"> — принятие решений об изъятии земельных участков для государственных нужд; — выкуп земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости для государственных нужд; — возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие изъятия земельных участков для государственных нужд; — перевод земель в субкатегорию земель транспорта, обороны и безопасности; — принятие решений об образовании земельных участков в целях размещения пунктов пропуска через границу; — определение видов разрешенного использования земельных участков, выделенных для обустройства пунктов пропуска

Каждому из перечисленных в таблице вариантов может предшествовать процедура резервирования земель для государственных нужд в порядке, предусмотренном ст. 70.1 ЗК РФ и постановлением Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд».

Мероприятия, связанные с формированием земельных участков для размещения пунктов пропуска через границу, регулируется нормами земельного и гражданского права. К гражданско-правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере относятся выкуп земельных участков для нужд Российской Федерации в целях размещения пунктов пропуска (выкуп земельного участка является возмездной, консенсуальной, двусторонней гражданско-правовой сделкой (договором) [1, с. 11]), а также возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования или изъятия земельных участков для федеральных нужд.

В связи с этим нельзя однозначно утверждать, что отношения по поводу принудительного изъятия земельных участков для государственных нужд носят исключительно публично-правовой характер. Минтранс России в лице ФГКУ «Росгранстрой», принимая решение об изъятии земельных участков в целях обустройства пунктов пропуска, преследует публичные интересы. Однако при этом указанный

федеральный орган исполнительной власти обязан учитывать интересы собственников и иных правообладателей изымаемых земельных участков. Это обстоятельство, а также возможность урегулирования данных отношений договорным путем определяет частноправовой характер изъятия земель в целях формирования пунктов пропуска. Таким образом, можно присоединиться к высказанному в научных исследованиях мнению о том, что отношения между собственниками имущества и органами власти при изъятии имущества носят смешанный, частнопубличный характер [2, с. 21].

При изъятии земельных участков для государственных нужд в целях развития сети пунктов пропуска через Государственную границу РФ должен быть обеспечен баланс частного и публичного интересов при принудительном прекращении права частной собственности. По справедливому утверждению О. Л. Алтенговой, такой баланс может быть достигнут только посредством четкого правового регулирования порядка и условий принудительного отчуждения имущества, наличия максимального количества гарантий прав собственников изымаемого имущества, а также закрепления за органом публичной власти, осуществляющим изъятие имущества у частного собственника, следующих обязанностей: 1) заблаговременно информировать собственников в открытом и доступном виде о предстоящем изъятии; 2) доказывать в судебном порядке невозможность удовлетворения публичных интересов иным путем [2, с. 89].

Следует согласиться с высказанным в научной литературе мнением о неправомерности отнесения принудительного правомерного изъятия имущества у собственника к разновидности ограничений его субъективных гражданских прав, поскольку такое изъятие является не ограничением, а вообще потерей права в целом [3, с. 68]. В. А. Микрюков по данному поводу указывает на то, что «при прекращении права собственности помимо воли управомоченного лица имущество становится объектом права другого лица, тогда как при его ограничении субъект сохраняет право собственности в отношении своего имущества. В первом случае субъект утрачивает все права на изъятое имущество, а во втором — утрачивается лишь определенная конкретным актом часть этих прав без прекращения связи собственника с имуществом» [4, с. 69]. Ю. Н. Андреев к этому добавляет: «Если ограничение права собственности является безвозмездным явлением (за исключением отдельных случаев), то при изъятии собственности такое возмещение обязательно» [3, с. 68].

В литературе вполне обоснованно отмечается, что сегодня вопросы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников земельных участков недостаточно урегулированы гражданским и земельным законодательством РФ; в указанном законодательстве имеется множество пробелов, конструктивных неточностей и противоречий, значительно усложняющих

правоприменительную деятельность в рассматриваемой сфере [5, с. 66—69; 6]. Например, из буквального толкования норм ст. 49 ЗК РФ следует, что не всякое изъятие земли у собственников сопровождается равноценным выкупом. Или: в соответствии с п. 3 ст. 281 ГК РФ по соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для государственных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену. Однако при этом гражданским и земельным законодательством не определено, на каком праве будет предоставляться другой земельный участок в случае, если изымаемый участок был предоставлен его правообладателю на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования. Поскольку в соответствии с п. 2 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ предоставление земельных участков гражданам на указанных правах в настоящее время не допускается, очевидно, что предоставление нового земельного участка взамен изымаемого должно осуществляться на праве собственности.

Не урегулирован также в нормативном порядке вопрос о порядке предоставления правообладателю земельного участка взамен изымаемого. Так, в соответствии с п. 3.3.1 Устава ФГКУ «Росгранстрой», утвержденного распоряжением Минтранса России от 23 июня 2016 г. № СА-78-р, на ФГКУ «Росгранстрой» возложена функция по подготовке документов для проведения мероприятий по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для федеральных нужд.

Однако согласно ЗК РФ лицо, являющееся собственником земельного участка, изымаемого для государственных нужд, имеет право на получение другого участка взамен изъятого. Поскольку ни Минтранс России, ни ФГКУ «Росгранстрой» не обладают полномочиями по предоставлению гражданам и юридическим лицам земельных участков взамен изымаемых, данный вопрос требует дополнительного нормативного урегулирования.

Строгое соблюдение процедур резервирования и изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков является правовой гарантией непрерывности инвестиционного процесса в целях развития объектов транспортной инфраструктуры и достижения целей и задач структурной реформы транспорта при соблюдении баланса государственных потребностей, интересов государственно-частных партнерств, а также иных публичных потребностей с частными интересами.

При решении спорных вопросов принудительного отчуждения земельных участков в целях формирования пунктов пропуска через Государственную границу РФ следует руководствоваться рекомендациями, изложенными в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». В нем сказано,

что принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд допускается при условии предварительного и равноценного возмещения его стоимости на основании решения суда (ст. 55 ЗК РФ). Под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую в силу п. 2 ст. 281 ГК РФ и п. 4 ст. 63 ЗК РФ включаются рыночная стоимость изымаемого участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

Пленум разъяснил, что согласно ст. 280 ГК РФ собственник земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, несет риск отнесения на него при определении выкупной цены земельного участка (ст. 281 ГК РФ) затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий и сооружений на земельном участке с момента государственной регистрации решения об изъятии участка до достижения соглашения или принятия судом решения о его выкупе. В тех же случаях, когда собственник не согласен со стоимостью объекта, установленной в решении уполномоченного органа об изъятии земельного участка, или когда выкупная цена в нем не указана и сторонами после принятия решения об изъятии не достигнуто соглашение о выкупной цене, арбитражный суд определяет стоимость объекта, исходя из его рыночной стоимости на момент рассмотрения спора. Рыночная стоимость земельного участка согласно ст. 66 ЗК РФ устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ст. 9).

При исполнении государственной функции по изъятию земель для государственных нужд в целях развития сети пунктов пропуска через Государственную границу РФ на Минтранс России в лице ФГКУ «Росгранстрой» возлагается исполнение следующих административных процедур:

а) принятие решений об изъятии земельных участков для нужд Российской Федерации в целях размещения пунктов пропуска;

б) выкуп земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости для нужд Российской Федерации;

в) возмещение собственникам стоимости земельных участков на основании решения суда о принудительном отчуждении земельных участков в целях развития сети железных дорог;

г) возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков вследствие резервирования земель или изъятия земельных участков для государственных нужд.

Как представляется, все эти вопросы должны быть детально урегулированы специальным административным регламентом

Литература

1. Кабытов, Н. П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2004.
2. Алтенгова, О. Л. Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2012.
3. Андреев, Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2011.
4. Микрюков, В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. — М. : Статут, 2007.
5. Бобровская, О. Н. Проблемы ограничения и прекращения субъективных гражданских прав собственников на земельный участок // Современное право. — 2010. — № 11.
6. Чернобай, Е. Ю. Правовой режим земель полосы отвода железных дорог : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013.

References

1. Kabytov, N. P. Vykup zemel'nogo uchastka kak osnovaniye prekrashcheniya prava chastnoy sobstvennosti : avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk [Redemption of a land plot as the basis for termination of the right of private property]. — Kazan', 2004.
2. Altengova, O. L. Prinuditel'noye prekrashcheniye prava sobstvennosti na nedvizhimoye imushchestvo : avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk [Forced termination of ownership of real estate]. — Volgograd, 2012.
3. Andreyev, YU. N. Ogranicheniya v grazhdanskom prave Rossii [Restrictions in the civil law of Russia]. — SPb. : Yuridicheskiy tsentr Press, 2011.
4. Mikryukov, V. A. Ogranicheniya i obremeneniya grazhdanskikh prav [Restrictions and burdens of civil rights]. — M. : Statut, 2007.
5. Bobrovskaya, O. N. Problemy ogranicheniya i prekrashcheniya sub'yektivnykh grazhdanskikh prav sobstvennikov na zemel'nyy uchastok [The problem of restricting and terminating the subjective civil rights of owners to a land plot]// Sovremennoye pravo. — 2010. — № 11.
6. Chernobay, Ye. YU. Pravovoy rezhim zemel' polosy otvoda zheleznykh dorog [[Legal regime of lands of the railroad right of way]: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2013.