

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 625.7/.8

Бокань Василий Александрович,
Федеральное казенное учреждение «Дороги России»

Проблемы определения оснований изъятия земельных участков для нужд строительства автомобильных дорог

Аннотация. Развитие сети автомобильных дорог относится к числу ключевых задач развития транспортной инфраструктуры страны. Ее реализация неизбежно требует изъятия у правообладателей земельных участков для нужд дорожного строительства, причем в силу линейного характера размещаемых объектов такое изъятие одновременно затрагивает интересы большого числа частных лиц. Несовершенство законодательного регулирования в данной сфере приводит к большому числу судебных споров и затягиванию процедуры предоставления земельных участков для размещения на них автодорог и дорожной инфраструктуры, в результате чего эта стадия процесса их строительства (реконструкции) является наиболее длительной и сложной в правовом отношении. В статье рассматриваются актуальные проблемы определения оснований изъятия земельных участков для нужд дорожного строительства и предлагаются направления совершенствования законодательного регулирования данной сферы общественных отношений.

Ключевые слова: земельное право; права землевладельцев; правовое регулирование изъятия земель; государственные и муниципальные нужды; строительство автодорог.

Vasily A. Bokan
Federal State Institution "Roads of Russia"

Problems of determining the grounds for seizure of land plots for the needs of highway construction

Abstract. The development of the highway network is one of the key tasks in the development of the country's transport infrastructure. Its implementation inevitably requires the seizure of land plots from rights holders for the needs of road construction, and due to the linear nature of the located objects, such

seizure simultaneously affects the interests of many private individuals. The imperfection of legislative regulation in this area leads to a large number of legal disputes and delays in the procedure for providing land plots for the placement of roads and road infrastructure, as a result of which this stage of the process of their construction (reconstruction) is the lengthiest and legally complex. The current paper has presented the discussion of current problems of determining the grounds for the seizure of land plots for the needs of road construction and suggested directions for improving the legislative regulation of this area of public relations.

Keywords: land law; landowners' rights; legal regulation of land acquisition; state and municipal needs; construction of roads.

Автомобильные дороги — важная составляющая транспортной системы Российской Федерации. Протяженность дорог общего пользования достигла в 2023 г. 1,75 млн км, из них протяженность дорог федерального значения — 64,5 тыс. км, регионального — свыше 500 тыс. км и местного — свыше 1 млн км [URL: <https://rosavtodor.gov.ru/opendata/>]. Вместе с тем, несмотря на такую значительную протяженность, плотность сети автомобильных дорог в России остается низкой, в связи с чем ее развитие остается одной из приоритетных задач государства. В ходе реализации последней постоянно возникает необходимость изъятия земельных участков для размещения объектов автомобильного транспорта, причем в силу линейного характера этих объектов такое изъятие одновременно затрагивает интересы большого числа землевладельцев и землепользователей. В связи с этим стадия предоставления земель для размещения автомобильных дорог и дорожной инфраструктуры является наиболее протяженной во времени и сложной в правовом отношении из всех этапов их строительства (реконструкции). К наиболее спорным вопросам процедуры изъятия земельных участков для нужд дорожного строительства относятся определение его оснований.

В юридической науке под основаниями (предпосылками) возникновения, прекращения или изменения правоотношений традиционно понимается определенная совокупность явлений, характер которых может быть различным [3, стр. 43]. Данная совокупность может быть определена как фактический состав, представляющий собой систему предусмотренных правовыми нормами юридических фактов и неюридических обстоятельств, являющихся основаниями для возникновения правовых последствий, т.е. возникновения, прекращения или изменения отношений [5]. Фактический состав, обуславливающий динамику правоотношений, связанных с изъятием земельных участков для нужд строительства автомобильных дорог, включает в себя различные элементы, а также определенные, характерные для данного вида правоотношений связи между ними.

Облигатным условием возникновения указанных правоотношений является наличие государственных и муниципальных нужд. Это условие следует рассматривать как неюридическое обстоятельство социального характера — потребность в строительстве новой или реконструкции уже существующей дороги. Таким образом, формирование и развитие связей юридического характера возможно только при наличии определенных социальных фактов.

Конкретные юридические факты также выступают в качестве предпосылок к возникновению правоотношений по изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в том числе нужд дорожного строительства. В частности, принятию уполномоченными органами государственной власти или местного самоуправления административного акта об изъятии земельного участка предшествует разработка градостроительной и землеустроительной документации, предусмотренной законодательством РФ (планов земельного зонирования, генеральных планов поселений и проч.), в отсутствие же таковой принятие решения об изъятии в соответствии с ч. 3 ст. 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации и п. 1 ст. 56.3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) осуществлено быть не может, что отражено и в материалах судебной практики [кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2020 г. № 88а-14692/2020].

Перечень оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд установлен ст. 49 ЗК РФ, гласящей, что такое изъятие может осуществляться по основаниям, связанным с выполнением международных договоров, участником которых является Российская Федерация, а также в связи со строительством и реконструкцией ряда объектов, в числе которых и автодороги федерального, регионального, межмуниципального и местного значения. При этом в п. 2 указанной статьи особо оговаривается, что изъятие земельных участков по указанным основаниям осуществляется только в случае отсутствия иных вариантов размещения этих объектов.

Эта законодательная норма служит для правообладателей земельных участков дополнительной гарантией защиты их прав и интересов, вместе с тем обязывая органы, уполномоченные принимать решения об изъятии, доказывать отсутствие иных вариантов размещения объектов, под которые изымается земельный участок. Суд, в свою очередь, рассматривая дела по изъятию земельных участков для публичных нужд, должен исследовать возможности размещения объектов, которые планируется разместить на изымаемом участке, в другом месте, в противном же случае вынесенное судебное решение подлежит отмене, а дело — новому рассмотрению [6].

Доказательством отсутствия иных вариантов размещения объектов могут служить результаты судебно-строительной экспертизы или

инженерных изысканий, при этом выводы экспертизы должны содержать анализ различных вариантов размещения объектов и обоснование оптимальности варианта, избранного органом власти, принявшим решение об изъятии земельных участков.

Примером может служить определение Верховного Суда РФ № КАС10-181 по кассационной жалобе на решение Верховного Суда РФ № ГКПИ09-1767 по резонансному делу по заявлению группы граждан о признании недействительным распоряжения Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1642-р о переводе земель лесного фонда Истринского и Дмитровского лесничества в категорию земель транспорта для строительства автомобильной дороги («дело Химкинского леса»). Обосновывая отказ в удовлетворении кассационной жалобы, Верховный Суд РФ руководствовался, в частности, сводным заключением № 333-06/ГГЭ-3639/04 Главгосэкспертизы России, согласно которому спроектированный вариант прохождения трасса Москва — Санкт-Петербург являлся наиболее оптимальным.

В то же время суд может и отвергнуть результаты экспертизы, сформулировав свое решение исходя из общих сведений. Так, Московский областной суд, рассмотрев кассационную жалобу граждан С. и С. Т. на решение Одинцовского городского суда Московской области по гражданскому делу по иску указанных граждан к Росавтодору, ФГУ «Дороги России» и Управлению Росреестра по Московской области о признании недействительным решения об изъятии у них земельных участков в целях обеспечения строительства нового выхода на МКАД автомагистрали М-1 «Беларусь» Москва — Минск, в удовлетворении кассационной жалобы отказал, несмотря на наличие заключения судебной строительно-технической экспертизы о том, что строительство данной автомобильной дороги возможно и без изъятия указанных участков [определение Московского областного суда от 2 декабря 2020 г. по делу № 33-19587].

Отметим, что в научной литературе вопросы оценки возможности альтернативного размещения государственных и муниципальных объектов, для возведения которых планируется изъятие земельных участков, поднимались неоднократно [1; 2 и др.]. Разрабатывались и критерии такой оценки, в частности, Е. В. Старовой были сформулированы такие критерии в отношении изъятия земельных участков для размещения промышленных объектов [7]: 1) наличие определенных документами территориального планирования других территорий в пределах муниципального образования, предназначенных для размещения объектов промышленности; 2) наличие других территорий, на которых размещение промышленного объекта не ограничено действующим природоохранным законодательством; 3) наличие иного земельного участка в пределах указанных территорий, на котором можно соблюсти нормативные требования к размещаемому объекту.

В настоящее время, однако, ни эти, ни какие-либо иные критерии возможности альтернативного размещения объектов государственного и муниципального значения законодательно не установлены.

Заметим также, что требование к оценке возможности других возможных вариантов строительства или реконструкции объектов для удовлетворения государственных и муниципальных нужд означает, что документы (ходатайство и/или решение) об изъятии земельного участка должны содержать указание на конкретный объект, размещение которого планируется на изымаемых участках, а не ссылку на общую формулировку целей изъятия. Несмотря на это, нередко уполномоченные органы осуществляют изъятие земельных участков, пользуясь общими формулировками («с целью строительства муниципального жилья», «в целях комплексного развития территории» и т.п.). Более того, расплывчатые формулировки встречаются не только в решениях органов государственной и муниципальной власти, но и в законодательстве.

Следует также обратить внимание на п. 3 ст. 49 ЗК РФ, которым установлено, что изъятие земельных участков может осуществляться и по иным основаниям, предусмотренным федеральным законодательством, таким образом, рассмотренный перечень является открытым. В настоящее время существует ряд нормативных правовых актов федерального законодательства, устанавливающих такие «иные основания». Из числа актов отраслевого законодательства к ним можно отнести: 1) Жилищный кодекс Российской Федерации, в ч. 10 ст. 32 которого установлено такое основание изъятия земельного участка для муниципальных нужд, как неосуществление собственниками многоквартирного дома, признанного аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, указанных мероприятий в установленный срок; 2) Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», предусматривающий возможность принудительного прекращения прав постоянного (бессрочного) пользования и аренды земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и предоставлены организациям, а также изъятия объектов недвижимого имущества, которые находятся в федеральной собственности и закреплены за организациями на праве оперативного управления или хозяйственного ведения; 3) Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», предусматривающий возможность изъятия у собственников, владельцев и пользователей земельных участков при объявлении соответствующей территории государственным природным заказником (п. 1 ст. 22), памятником природы (п. 4 ст. 26) или иной особо охраняемой природной территорией. Заметим, что в последнем случае порядок такого изъятия определяется земельным и гражданским законодательством, в связи с чем представляется целесообразным внести положение о возможности изъятия земельных участков для размещения особо охраняемых природных объектов

(заповедников, национальных и природных парков, заказников, памятников природы, курортов и проч.) федерального, регионального и местного значения непосредственно в п. 2 ЗК РФ, сократив таким образом число федеральных законов, определяющих основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Помимо отраслевых законов, особые основания изъятия земельных участков устанавливаются также рядом специальных законов. Хронологически первыми в данном ряду стали Федеральные законы от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи...» и от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума “Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году...», фактически сформировавшие практику специального регулирования некоторых правоотношений, в том числе по изъятию земельных участков для публичных нужд, путем издания специальных нормативных правовых актов. Их принятие вызвало большой общественный резонанс и значительное число судебных споров.

Данные (как и последовавшие за ними подобные) законы установили особенности регулирования отношений по изъятию земельных участков во всех их составляющих, определив особый состав субъектов, уполномоченных на принятие решений об изъятии, специфику процедуры изъятия и предоставления правообладателям земельных участков гарантий и судебной защиты, особенности прекращения отдельных видов прав на земельные участки, нюансы осуществления регистрации прав на землю и кадастрового учета при изъятии земельных участков для публичных нужд.

Наиболее спорной особенностью таких специальных законов является то обстоятельство, что они, как правило, не устанавливают конкретных случаев, в которых земельные участки подлежат изъятию, используя довольно расплывчатые формулировки оснований: «для размещения необходимых для проведения саммита объектов», «в целях размещения олимпийских объектов» и т.п. Этим, очевидно, создаются предпосылки к принятию уполномоченными органами решений об изъятии с учетом интересов инвесторов как имеющих приоритет по сравнению с интересами правообладателей земельных участков [4] и, как следствие, к возникновению значительного числа судебных споров. Так, в ряде случаев цель принятия таких специальных законов — ускорение процедуры изъятия земельных участков и размещения объектов государственного и муниципального значения в целом — не достигается, напротив, происходит ее затягивание.

Таким образом, несмотря на внешнюю лапидарность положений земельного законодательства, определяющих основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в том

числе для нужд дорожного строительства, вопросы обоснованности решения о таком изъятии относятся, наряду с проблемами определения размера возмещения стоимости прав на изымаемые участки и причиненных убытков, к наиболее спорным аспектам всей процедуры изъятия. Этому способствуют имеющиеся неопределенности относительно оценки осуществимости альтернативного размещения объектов государственного и муниципального значения, а также наличие предусмотренной п. 3 ст. 49 ЗК РФ возможности изъятия земельных участков по «иным основаниям», предусмотренным федеральным законодательством.

Наличие указанных обстоятельств обуславливает возникновение значительного числа судебных споров, что в очередной раз свидетельствует о несовершенстве законодательного регулирования правоотношений по изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Одним из наиболее болезненных вопросов является отсутствие в законодательстве четких оснований и критериев оценки возможности иных вариантов размещения объектов государственного и муниципального значения, нежели на изымаемых земельных участках, что оставляет широкое поле усмотрения суда и потенциально влечет за собою нарушение прав правообладателей. Путем к разрешению данной неопределенности могло бы послужить, очевидно, принятие нормативного правового акта, устанавливающего такие основания и критерии в соответствии с имеющимися в современной правоведческой науке теоретическими наработками.

Литература

1. Аббасова, Е. В. Проблемы законодательного регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд / Е. В. Аббасова, Е. В. Ерохина // Вестник Совета молодых ученых и специалистов Челябинской области. — 2019. — Т. 1. — №. 1 (24). — С. 84—89.
2. Гилмуллин, Э. Ф. Проблемные моменты действующего механизма изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд / Э. Ф. Гилмуллин, А. В. Скоробогатов // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика: материалы III международной научно-практической конференции : в 3 томах, Донецк, 16 мая 2019 г. — Том 1. — Донецк, 2019.
3. Гражданское право. Общая и особенная части : учебник / под общей редакцией Р. А. Курбанова. — Москва : Проспект, 2022.
4. Землякова, Г. Л. Установление особенностей регулирования земельных и градостроительных отношений на отдельных территориях России как фактор развития земельного и градостроительного законодательства / Г. Л. Землякова // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2021. — № 9 (240). — С. 104—112.
5. Зенкина, А. В. Процессуальный юридический факт как общетеоретическое понятие: сопоставление позиций и необходимость продолжения разработки / А. В. Зенкина, Е. С. Гречкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2022. — № 6(149). — С. 53—58.

6. Саенко, Т. А. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд ввиду отсутствия других вариантов размещения объектов государственного или муниципального значения / Т. А. Саенко // Научное обеспечение агропромышленного комплекса : сборник статей по материалам 72-й научно-практической конференции. — Краснодар, 2017.
7. Старова, Е. В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Старова. — Москва, 2010.

References

1. Abbasova, Ye. V. Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya iz'yatiya zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd [Problems of legislative regulation of the seizure of land plots for state or municipal needs] / Ye. V. Abbasova, Ye. V. Yerokhina // Vestnik Soveta molodykh uchenykh i spetsialistov Chelyabinskoy oblasti. — 2019. — Т. 1. — №. 1 (24). — S. 84–89.
2. Gilmullin, E. F. Problemnyye momenty deystvuyushchego mekhanizma iz'yatiya zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Problematic aspects of the current mechanism for the seizure of land plots for state and municipal needs] / E. F. Gilmullin, A. V. Skorobogatov // Aktual'nyye problemy pravovogo, ekonomicheskogo i sotsial'no-psikhologicheskogo znaniya: teoriya i praktika: materialy III mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii : v 3 tomakh, Donetsk, 16 maya 2019 g. — Tom 1. — Donetsk, 2019.
3. Grazhdanskoye pravo. Obshchaya i osobennaya chasti [Civil law. General and special parts]: uchebnyk / pod obshchey redaktsiyey R. A. Kurbanova. — Moskva : Prospekt, 2022.
4. Zemlyakova, G. L. Ustanovleniye osobennostey regulirovaniya zemel'nykh i gradostroitel'nykh otnosheniy na otdel'nykh territoriyakh Rossii kak faktor razvitiya zemel'nogo i gradostroitel'nogo zakonodatel'stva [Establishment of features of regulation of land and urban planning relations in certain territories of Russia as a factor in the development of land and urban planning legislation] / G. L. Zemlyakova // Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. — 2021. — № 9 (240). — S. 104–112.
5. Zenkina, A. V. Protsessual'nyy yuridicheskiy fakt kak obshcheteoreticheskoye ponyatiye: sopostavleniye pozitsiy i neobkhodimost' prodolzheniya razrabotki [Procedural legal fact as a general theoretical concept: comparison of positions and the need to continue development] / A. V. Zenkina, Ye. S. Grechkina // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2022. — № 6(149). — S. 53–58.
6. Sayenko, T. A. Iz'yatiye zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd vвиду otsutstviya drugikh variantov razmeshcheniya ob'yektov gosudarstvennogo ili munitsipal'nogo znacheniya [Confiscation of land plots for state or municipal needs due to the lack of other options for the location of objects of state or municipal significance] / T. A. Sayenko // Nauchnoye obespecheniye agropromyshlennogo kompleksa : sbornik statey po materialam 72-y nauchno-prakticheskoy konferentsii. — Krasnodar, 2017.
7. Starova, Ye. V. Pravovoye regulirovaniye predostavleniya i ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov dlya razmeshcheniya i ekspluatatsii promyshlennykh ob'yektov [Legal regulation of the provision and use of land plots for the placement and operation of industrial facilities]: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Ye. V. Starova. — Moskva, 2010.