5. Толковый словарь Д.Н. Ушакова, 1935–1940. URL: http://dic.academic.ru

6. *Анафьянова Т.В.* Особенности социально-медицинской работы с лицами и группами девиантного поведения в регионе: учеб. пособие. URL: http://www.monographies.ru

7. *Башкатов Л.Д., Старков О.В.* Религиозные преступления: видовой состав, причины и условия, профилактика / под общ. ред. О.В. Старкова. М., 2000.

8. Российская государственная статистика. Народы и этногруппы России по данным Всероссийской переписи 2010 г. URL: http:// www.gks.ru

9. Российская государственная статистика. Число религиозных организаций, зарегистрированных в РФ, на 1 января 2012 г. URL: http://www.gks.ru

10. Причины и факторы религиозного экстремизма в Республике Дагестан. URL: http:// charodinec.livejournal.com

11. *Антонян Ю.М.* Преступное поведение (новые исследования): сб. науч. трудов / под общ. ред. Ю.М. Антоняна. М., 2002.

A.A. Savchenko
Topical Problems of Land Reservation and Withdrawal for Municipal Needs

Most topical problems of exercising the power to reserve and withdraw land for municipal needs at the current stage are considered. Ways of improving the legal institution of land reservation and withdrawal for municipal needs are proposed.

Key words and word-combinations: land reservation, withdrawal of land plots, local government, municipal needs.

Рассматриваются наиболее актуальные проблемы реализации полномочий по резервированию и изъятию земельных участков для муниципальных нужд на современном этапе. Предлагаются направления совершенствования правового института резервирования и изъятия земель для муниципальных нужд.

Ключевые слова и словосочетания: резервирование земель, изъятие земельных участков, органы местного самоуправления, муниципальные нужды.

УДК 347.243
ББК 67.407.1

А.А. Савченко

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕЗЕРВИРОВАНИЯ И ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

В условиях рыночной экономики земельные ресурсы выступают ключевым фактором социально-экономического развития как Российской Федерации в целом, так и муниципальных образований в частности. В связи с этим более эффективное использование земель могло бы существенно повысить уровень экономического и, как следствие, социального развития муниципалитетов, тем самым подняв общий уровень жизни местного населения. В то же время нельзя забывать, что земля является ограниченным ресурсом для муниципального образования и ограничены эти ресурсы территорией муниципального образования.

В последние годы проанонсировано множество государственных проектов, для использования которых требуется большой объем земель, зачастую находящихся не только в публичной собственности. На ближайшее время в бюджеты различных уровней заложено финансирование крупных инфраструктурных проектов: строительство автомагистралей, объектов энергетики, связи, а также объектов, необходимых для проведения крупнейших международных мероприятий (к примеру, строительство космодрома «Восточный» в Амурской области, проведение XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи) [1, с. 43].

При реализации указанных проектов государство в лице специализированных органов и организаций сталкивается с двумя проблемами: проблемой дефицита земельных участков, подходящих для реализации поставленных задач, и проблемой многообразия видов прав на землю, где предполагается строительство. Одним из эффективных механизмов обеспечения управления земельными ресурсами выступает резервирование земель для государственных или муниципальных нужд.

Несмотря на то, что правовой режим резервирования земельных участков прописан в законодательстве слабее по сравнению с изъятием их для государственных и муниципальных нужд, резервирование используется гораздо чаще для удовлетворения различных публичных интересов, в том числе и при осуществлении градостроительной деятельности в муниципальных образованиях Российской Федерации.

На основании ст. 70.1 Земельного кодекса РФ резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в следующих случаях:

1) при необходимости изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд в исключительных случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ;

2) в случаях, связанных с необходимостью размещения объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории – исключительно земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам.

Р.Г. Аракельян, рассматривая вопросы классификации резервирования земель в качестве особого вида земельно-планировочных мероприятий, выделяет долгосрочное резервирование земель под некоторые будущие государственные или местные нужды: например, при планировании создания крупных промышленных предприятий, аэропортов, новых населенных пунктов, при проектировании развития открытой и подземной добычи полезных ископаемых и т.п. [2, с. 36].

Однако представляется, что основания резервирования, предусмотренные ЗК РФ, охватывают как краткосрочное, так и долгосрочное резервирование в

зависимости от конкретных целей резервирования земельных участков, отраженных в решении о резервировании и планировочной документации субъекта РФ или муниципального образования. Выделять долгосрочное резервирование в качестве самостоятельного вида резервирования нецелесообразно, так как генеральный план сам по себе является документом, принимаемым на долгосрочную перспективу. Так, в настоящее время генеральные планы утверждаются на срок не менее чем 20 лет; в них может быть предусмотрен перспективный срок реализации до 30–40 лет [3].

В современной юридической литературе активно обсуждается проблема терминологического определения понятия «муниципальные нужды» как основания для резервирования и изъятия земель, причем в данном обсуждении можно выделить два направления: первое связано с предложением о необходимости замены в законодательстве термина «государственные и муниципальные нужды» термином «общественные нужды и цели»; второе – с необходимостью законодательного введения термина «градостроительные нужды».

Сторонником введения понятия «общественные нужды» применительно к изъятию земельных участков является Т.В. Дамбиева, которая утверждает, что ставить знак равенства между государственными и муниципальными нуждами и общественными нуждами нельзя. В правовом государстве возможно совпадение содержания этих понятий, но нельзя исключать возможность злоупотребления правом со стороны государства, так как интересы общества могут идти вразрез с интересами аппарата государственной власти [4]. Данная точка зрения отстаивается также И.С. Илюхиным [5, с. 108].

Однако с подобным подходом не согласны А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и М.С. Сотникова, выделяющие две причины невозможности замены указанных терминов. Во-первых, от того, что термин «государственные и муниципальные нужды» будет заменен в Законе на «общественные нужды и цели», никаких препятствий для нарушения прав и свобод граждан недобросовестными чиновниками не возникнет. Во-вторых, расширение перечня оснований принудительного прекращения права частной собственности на земельные участки способно причинить на практике существенный вред охраняемым законом правам частных собственников [6, с. 156].

На наш взгляд, в предложении законодательного введения термина «общественные нужды» (но не замены терминологии) есть рациональное зерно применительно именно к местному самоуправлению. Согласно Федеральному закону о местном самоуправлении органы местного самоуправления действуют исходя из интересов населения. В настоящее время населению муниципальных образований предоставлено право реализации различных форм осуществления местного самоуправления, посредством которых оно может выступать инициатором решения конкретных социальных, экономических или иных проблем своего муниципального образования. К примеру, территориальное общественное самоуправление, реализуя свои полномочия, вправе выразить инициативу сооружения спортивного, лечебно-оздоровительного или иного социального объекта либо выразить мнение населения по вопросу, отвечает ли признакам «общеполезности» принятое решение о резервировании или изъятии земель.

Научного обсуждения требует также предложение ряда ученых о введении термина «градостроительные нужды». По мнению В.П. Камышанского, остается неясным, может ли быть отнесена к числу муниципальных нужд реконструкция поселения [7]. В.П. Камышанский приводит в пример краевую целевую программу «Краснодару – столичный облик», принятую в 2006 г. Законодательным собранием Краснодарского края. Ее содержанием стала, в частности, реконструкция 210 кварталов центральной части города Краснодара. На наш взгляд, применяя системный анализ содержания ст. 49 и 70.1 ЗК РФ, можно сделать вывод об отсутствии необходимости особого отражения градостроительных нужд, так как в ст. 49 ЗК РФ предусмотрены, в частности, *иные обстоятельства в установленных федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации случаях*. Таким образом, реализация органами государственной власти или местного самоуправления градостроительных полномочий, в том числе реконструкция поселения, предусмотренная генеральным планом муниципального образования, является законным основанием для резервирования земель и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Земельный и Градостроительный кодексы РФ предусматривают еще одну, на наш взгляд, важную гарантию от необоснованного ограничения прав субъектов земельных отношений при резервировании земель. Так, ч. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ запрещает принимать решение о резервировании земель, изъятии земель, переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования (за исключением особо оговоренных законом случаев). Положения указанной нормы направлены на недопущение злоупотреблений со стороны органов, наделенных властными полномочиями, при принятии решений, которые могут нарушить права владельцев конкретных земельных участков. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ принятие документов территориального планирования осуществляется путем реализации процедур, обеспечивающих учет мнения населения и пресечение возможных конфликтных ситуаций.

Министерством регионального развития РФ в связи с предполагаемым вступлением в силу запрета на принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель и изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд при отсутствии документов территориального планирования было издано письмо от 26 июня 2012 г. № 15762-АВ/02, в котором Минрегион России убедительно просит принять необходимые меры по завершению подготовки документов территориального планирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 1 января 2013 г. [8]. Однако указанный срок продлен для городских поселений до 31 марта 2013 г., для сельских поселений – до 31 декабря 2013 г.

Причина проста: в местных бюджетах зачастую просто отсутствуют средства, достаточные для реализации дорогостоящей процедуры подготовки документов территориального планирования. Выходом здесь может быть только дополнительное финансирование таких расходов из средств федерального бюджета или бюджета субъектов РФ. Именно так поступили органы государствен-

ной власти Ростовской области, выделив в период с 2007 по 2011 г. из областного бюджета по Фонду софинансирования расходов денежные средства на разработку генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований в объеме 802,7 млн рублей [9].

На наш взгляд, в отношении городских (а особенно сельских) поселений необходимо на федеральном уровне разработать механизм организации помощи органам местного самоуправления в разработке градостроительной документации. Проблема отсутствия документов территориального планирования поселений характерна для большей части данного вида муниципальных образований, но она требует скорейшего решения. Роль документов территориального планирования чрезвычайно высока. Без официально утвержденных документов территориального планирования развитие поселения будет нестабильным, создавая неконтролируемый процесс застройки и в конечном счете препятствуя реализации программ перспективного развития поселений, нанося ущерб окружающей среде. С нашей точки зрения, данная проблема может быть решена путем оказания финансовой помощи муниципальным образованиям посредством предоставления бюджетного кредита (ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ) либо выделения целевых межбюджетных трансфертов.

Однако может сложиться ситуация, когда принимаются акты о резервировании земель, а документ территориального планирования утверждается позднее. Тогда, как указывает Г.Л. Землякова, документ территориального планирования будет иметь приоритет перед ранее принятым актом о резервировании земель, и такой акт должен быть приведен в соответствие с документом территориального планирования [10, с. 45].

В связи с этим возникает вопрос: законно ли основание для резервирования и изъятия земли в условиях фактической замены документов территориального планирования соответствующей инвестиционной программой? Существует мнение, что наличие программы – довольно условное основание для отказа в выкупе земли. «Любое решение местных властей можно обжаловать. И если суд сочтет основания для отказа недостаточно вескими… он примет решение в пользу фирмы. Даже в том случае, если на “вашей” земле планируют построить жилой дом или торговый комплекс, это еще не означает, что в суде вы проиграете» [2, с. 127–128].

Действительно, к настоящему времени данная позиция подтверждена соответствующей судебной практикой. Примером является постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 сентября 2010 г. № 09АП-19718/2010 по делу № А40-56113/09-72-404, которым, в частности, подтверждено, что Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 29 «О городской адресной программе развития застроенной территории квартала № 804 “Камушки” Пресненского района г. Москвы на 2008–2009 годы» не может быть основанием для резервирования земель (т.е. фактически приравниваться к документам территориального планирования).

Следовательно, решение о резервировании земель или изъятии земельного участка для муниципальных нужд должно соответствовать документам территориального планирования, принятым в соответствии с Градостроительным ко-

дексом РФ. В противном случае будет считаться, что орган местного самоуправления не доказал отсутствие иных вариантов размещения объекта местного значения.

Анализ судебной практики показывает, что при подаче физическими или юридическими лицами заявлений об оспаривании решений об изъятии земельных участков для публичных нужд на том основании, что орган местного самоуправления не доказал отсутствие иных вариантов размещения объекта местного значения, в большинстве случаев суды отказывают в удовлетворении таких заявлений при условии соблюдения органами местного самоуправления процедуры, установленной законом. Однако существует и иная практика. Так, постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 августа 2005 г. было признано недействительным распоряжение мэра г. Якутска об изъятии земельного участка со следующей мотивировкой: «Мэрией не доказано, что выкуп земельного участка с целью строительства детской площадки является исключительным случаем, предусмотренным ЗК РФ» [11].

Ряд исследователей также обращают внимание на необходимость в целях защиты прав и интересов физических и юридических лиц в каждом индивидуальном случае проверять компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления, производящих изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а также иных лиц, действующих по их специальному поручению и от их имени. Дело в том, что орган местного самоуправления, обладая правом на принятие решения об изъятии земельных участков, а также правом на обращение в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка, одновременно несет обязанности, в частности, соблюдать установленный законом порядок изъятия земельных участков для муниципальных нужд. Данное положение представляется чрезвычайно важным, так как органы местного самоуправления должны осознавать, что они, хотя и наделены соответствующими властными полномочиями, обязаны наравне с другими участниками правоотношений соблюдать установленную законом процедуру.

Таким образом, можно выделить следующие направления совершенствования правового института резервирования и изъятия для муниципальных нужд.

Существует необходимость законодательного введения термина «общественные нужды» применительно к местному самоуправлению как основания для резервирования и изъятия земельных участков. Закрепление данного института, разработка на законодательном уровне его содержания обусловлены рядом причин. Во-первых, проблема резервирования и изъятия земельных участков неизбежно приводит к столкновению публичных и частных интересов, поэтому указанные меры станут значительным шагом на пути решения подобных проблем. Во-вторых, это будет способствовать демократизации процедуры резервирования и изъятия земельных участков, проблемам которой в настоящее время уделяется большое внимание в теории земельного и муниципального права.

В целях устранения проблем правоприменения при принятии решений о резервировании земель, изъятии земельных участков, переводе земель из одной категории в другую требуется скорейшее принятие органами местного самоуп-

равления поселений документов территориального планирования. В связи с недостаточностью в бюджетах большинства поселений финансовых средств, необходимых для реализации дорогостоящей процедуры подготовки документов территориального планирования, предлагается решить данную проблему путем оказания финансовой помощи муниципальным образованиям.

Библиографический список

1. *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А.* Земельное право России: краткий курс лекций / под. ред. А.П. Анисимова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

2. *Аракельян Р.Г.* Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности: гражданско-правовой аспект: дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

3. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов: приказ Минрегиона РФ от 26 мая 2011 г. № 244 // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2011. № 7.

4. *Дамбиева Т.В.* Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Адвокат. 2006. № 10.

5. *Илюхин И.С.* Защита прав граждан при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд: дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

6. *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С.* Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010.

7. *Камышанский В.П.* Резервирование земель поселений для муниципальных нужд при осуществлении градостроительной деятельности // Жилищное право. 2006. № 5.

8. О принятии мер по завершению подготовки документов территориального планирования: письмо Минрегиона России от 26 июня 2012 г. № 15762-АВ/02 // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2012. № 10.

9. О разработанных схемах территориального планирования муниципальных районов и генеральных планах городских округов, городских и сельских поселений Ростовской области: доклад на заседании Правительства Ростов. обл. 23 янв. 2013 г. URL: http://rostovnadonu.bezformata.ru/listnews/territorialnogo-planirovaniya/9075493/

10. *Землякова Г.Л.* Правовые проблемы резервирования земель для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2009. № 12.

11. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 августа 2005 г. по делу № А58-5774/04-Ф02-3965/05-С1 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».