



ИЗЪЯТИЕ, ВЫКУП И ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА КАК ОСНОВАНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ УБЫТКОВ СОБСТВЕННИКАМ ЗЕМЛИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯМ

Юлия РУШЫНЕЦ,

аспирант кафедры трудового, аграрного и экологического права
Львовского национального университета имени Ивана Франко

Summary

The article is a comprehensive research of seizure, redemption and expropriation of land as grounds for paying damages to land owners and land users. It is analyzed the legal literature, that defines the term «redemption», «seizure», «expropriation» of land. The article clarifies the purpose of redemption, seizure, expropriation of land, in particular, it considers the concept of «public need» and «public necessity» in accordance with legislation of Ukraine and legislation of other states. The article specifies the list of subjects of land relations that are covered by the term «land user» in the context of land seizure as a ground for paying damages.

Key words: paying damages, redemption of land, seizure of land, public necessity, public need.

Анотация

В статье осуществляется комплексное исследование изъятия, выкупа и принудительного отчуждения земельного участка в качестве оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям. Осуществляется анализ юридической литературы, в которой определяются понятия «выкупа», «изъятия», «принудительного отчуждения» земельного участка. Выясняется цель, с которой может происходить выкуп, изъятие и принудительное отчуждение земельного участка у собственника или землепользователя, в частности, рассматриваются понятия «общественная потребность» и «общественная необходимость» в соответствии с законодательством Украины и законодательством других государств. Определяется, какие субъекты земельных отношений охватываются термином «землепользователь» в контексте изъятия земельного участка как основания возмещения убытков.

Ключевые слова: возмещение убытков, выкуп земельного участка, изъятие земельного участка, общественная необходимость, общественная потребность.

Постановка проблемы. Право собственности на землю в соответствии со ст. 14, 41 Конституции Украины гарантируется и незыблемо. Исключения из этого конституционного принципа, в частности, принудительное отчуждение земельного участка, определяются и регулируются законом, и допускаются только после полного возмещения стоимости утраченного имущества. Однако такие исключения не всегда одинаково толкуются в судебной практике и юридической литературе, отождествляются со смежными понятиями.

Актуальность темы исследования заключается в отсутствии единого подхода в литературе к вопросам принудительного отчуждения, выкупа и изъятия земельного участка, в результате чего процедура возмещения убытков собственникам земли и землепользователям в таких случаях часто реализуется неодинаково. Это обуславливает особую необходимость совершенствования законодательного регулирования отношений возмещения убытков в случае возникновения указанных оснований.

Состояние исследования. Научный анализ вопросов принудительного отчуждения, выкупа и изъятия земельного участка как оснований возме-

щения убытков осуществляется многими украинскими учеными: Н.В. Ильковым, О.В. Ильницьким, П.Ф. Кулиничем, М.В. Шульгой и др.

Целью статьи является научно-правовой анализ принудительного отчуждения, выкупа и изъятия земельного участка как оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, выявления недостатков правового регулирования изучаемого вопроса и разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Изложение основного материала.

Согласно п. а) ст. 156 Земельного кодекса Украины (далее – ЗК Украины) одним из оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям является изъятие (выкуп) сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников для нужд, не связанных с сельскохозяйственным и лесохозяйственным производством [1]. Кроме того, в законодательстве Украины существует понятие принудительного отчуждения земельного участка, которое не указано в перечне оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям.

Согласно ст. 3 Закона Украины «Об отчуждении земельных участков, дру-

гих объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости» (далее – Закон) выкуп может осуществляться исключительно для общественных потребностей, а принудительное отчуждение земельного участка – по мотивам общественной необходимости [2].

Термины «общественная потребность» и «общественная необходимость» довольно условны. Цель их закрепления – определение общественной пользы, ради которой могут в законодательном порядке ограничиваться права отдельных граждан на земельный участок.

В частности, согласно ст. 1 Закона общественная потребность – обусловленная общегосударственными интересами или интересами территориальной общины потребность в земельных участках, в том числе тех, на которых размещены объекты недвижимого имущества, выкуп которых осуществляется в порядке, установленном законом. Общественную необходимость законодатель определяет как обусловленную общегосударственными интересами или интересами территориальной общины исключительную необходи-



мость, для обеспечения которой допускается принудительное отчуждение земельного участка, других объектов недвижимого имущества, размещенных на нем, в установленном законом порядке.

В большинстве стран понятие общественной пользы, для достижения которой может отчуждаться земельный участок, имеет своим содержанием общественный интерес, а не интерес государства или тем более органа государственной власти / местного самоуправления. В частности, в Испании – «оправдана публичная польза или социальные интересы», в ФРГ – «общее благо», в Греции – «общественные интересы, подтвержденные надлежаше, тогда и так, когда и как это определено законом» [3], в Белоруссии – «общественная необходимость», в США – «общественно полезные цели» [4, с. 97].

Часто общественная польза, для достижения которой выкупаются (отчуждаются) земельные участки у их законных владельцев или землепользователей, имеет эколого-правовой характер. В частности, выкуп (отчуждения) земельных участков допускаются для строительства объектов предотвращения опасных природных явлений, охраны окружающей природной среды, или если размещение определенных объектов на других земельных участках повлечет негативные экологические последствия. Это обусловлено тем, что одним из принципов земельного законодательства является принцип приоритета требований экологической безопасности [5, с. 27].

В ФРГ изъятия земельных участков допускается только в интересах общества. Такие интересы (цели) должны быть определены в законе и быть весомыми. Целями изъятия могут быть: строительство объектов общего пользования (дороги, аэропорты, объекты промышленности, энергетики, транспорта и т. д.), объектов социального назначения (дома престарелых, школы, вузы, учебные заведения и т. д.), сохранение облика городов и живописных местностей, обеспечение сохранности памятников природы и культуры, потребности безопасности и обороны, оптимизация границ земельных участков при проведении землеустройства, охрана природы, пресечение экологических правонарушений, недопущение

нерационального использования земли, выбытия земли из гражданского оборота [6, с. 60–62].

Зато согласно ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) изъятие, в том числе путем выкупа, осуществляется для государственных и муниципальных нужд в исключительных случаях, связанных с: 1) выполнением международных обязательств РФ; 2) размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов: объектов федеральных энергетических систем и объектов энергетических систем регионального значения; объектов использования атомной энергии; объектов обороны и безопасности; объектов федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи, а также таких же объектов регионального значения, линейных объектов, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий и других [7].

Во избежание многозначных трактовок понятий «общественной необходимости» и «общественной потребности» в вышеупомянутом Законе, как и во многих других государствах, приводится исчерпывающий перечень общественных нужд, для которых могут выкупаться земельные участки, объекты, размещенные на нем (ст. 7, 8, 9), а также перечень объектов, которые могут быть размещены на принудительно отчужденных участках по мотивам общественной необходимости (ст. 15). Эти перечни не являются идентичными и отличаются друг от друга, соответственно основания выкупа и принудительного отчуждения – разные. Перечень оснований для принудительного отчуждения земельного участка в связи с общественной необходимостью короче по сравнению с перечнем оснований выкупа для общественных потребностей.

Для сравнения: в РФ основания для добровольного и принудительного изъятия (выкупа) земельного участка – одинаковые. В общем, характерным в РФ является закрепление большинства норм, регулирующих выкуп, в Гражданском кодексе РФ (ст. 279–283). Ст. 55 ЗК РФ в основном предусматривает отсылочные нормы к гражданскому законодательству [7].

Как справедливо отмечают Н.В. Илькив и О.В. Ильницький, при рассмотрении вопроса о принудительном отчуждении земельного участка необходимо указать на наличие общегосударственного или общественного интереса и довести его перед судом, привести аргументы в пользу того, что дальнейшее размещение объектов представляет интерес именно для украинского общества или его отдельной части, а не для конкретного субъекта властных полномочий [8, с. 236]. На самом деле существует размытая граница между принудительным отчуждением по мотивам общественной необходимости и удовлетворением своих интересов органами государственной власти и местного самоуправления. Соответственно в установлении действительного основания для возмещения убытков собственникам земли и землепользователям в результате принудительного отчуждения земельного участка должен играть суд. Он является «своеобразной дополнительной инструкцией по применению закона» [8, с. 241].

Необходимо заметить, что вышеприведенная норма ст. 156 ЗК Украины предусматривает возмещение убытков в случае «изъятия (выкупа)» земельного участка. В частности, выкуп в соответствии со ст. 1 упомянутого Закона – это передача земельных участков, находящихся в собственности физических или юридических лиц, с их согласия в государственную или коммунальную собственность для удовлетворения общественных потребностей путем заключения договора купли-продажи или иной сделки. Другой такой сделкой в этом законе указывается договор мены. Принудительное отчуждение определяется как переход права собственности на земельные участки, находящиеся в собственности физических или юридических лиц, к государству или территориальной общине по мотивам общественной необходимости по решению суда.

Актуальным является вопрос о целесообразности использования в случае выкупа земельного участка для общественных нужд именно такого словосочетания как «возмещение убытков». П.Ф. Кулинич по данному основанию употребляет термин «компенсация» потери земельного участка.



Такую формулировку ученый предлагает применять также в случае принудительного отчуждения земельного участка по мотивам общественной необходимости [9].

Однако, кажется, что даже этот термин не может применяться относительно выкупа земельных участков, определенного п. а) ст. 156 ЗК Украины, в результате чего возникает вопрос целесообразности включения к основаниям компенсации убытков «выкупа» земельных участков.

Обоснованием этой точки зрения есть два основных аргумента: 1) в соответствии с законодательством Украины последним этапом процедуры выкупа является заключение договора купли-продажи или мены с собственником земельного участка; 2) выкупная цена – существенное условие настоящего договора и основное обязательство по этому договору.

Согласно ч. 1 ст. 11 Закона собственник земельного участка или недвижимого имущества, что на нем расположено, вправе отказаться от такого выкупа. Следовательно, эти положения свидетельствуют об одном из основных признаков гражданско-правового договора – свободу его заключения согласно ст. 627 Гражданского кодекса Украины [10]. Более того, в ст. 12 Закона непосредственно указывается, что выкуп земельных участков осуществляется путем заключения договора купли-продажи земельного участка между собственником земельного участка и другой стороной.

Положения ст. 151 ЗК Украины о том, что юридические лица, заинтересованные в выкупе участка, обязаны согласовать выкуп, его условия и место расположения земельного участка с собственником земельного участка только в случае выкупа для общественных потребностей, и за исключением случаев выкупа по основаниям, допускающих возможность их принудительного отчуждения, нельзя толковать как отсутствие потребности получить согласие собственника в случае выкупа по основаниям, допускающим принудительное отчуждение. Это подтверждается нормами ст. 10 Закона, где указывается, что после согласования места расположения объектов (ст. 151 ЗК), под которые выкупается земельный участок, соответствующий орган госу-

дарственной власти / местного самоуправления принимает решение о выкупе земельного участка, и только после этого в обязательном порядке происходит процедура уведомления владельца о таком решении и заключение с ним договора. Также ст. 15 Закона предусматривает принудительное отчуждение как следующий (второй) этап процедуры отчуждения земельного участка в случае отсутствия согласия собственника на выкуп земельного участка для общественных нужд.

Положение ст. 151 ЗК Украины в этом аспекте является сформулированным некорректно и может вызвать противоречия при его применении. Оно не может означать отсутствие необходимости получить согласие собственника на заключение договора купли-продажи (мены) земельного участка, который является завершающим этапом выкупа.

Следовательно, правоотношения выкупа земельного участка для общественных нужд не совсем обоснованно связывать только с волей уполномоченного публичного субъекта, как это утверждают некоторые ученые [11, с. 189]. Орган государственной власти или орган местного самоуправления только инициирует и принимает решение о выкупе земельного участка. Без согласия владельца и заключения договора такое решение теряет силу в установленный законом срок. Можно согласиться с той научной точкой зрения, что основанием выкупа земельного участка является юридический состав – совокупность юридических фактов, необходимых для реализации процедуры выкупа земельного участка [11, с. 190]. Это – согласование места расположения объекта, под размещение которого выкупается земельный участок, принятие решения о выкупе, заключения договора купли-продажи или мены.

Стоит напомнить, что размеры убытков, причиненных собственникам земли и землепользователям выкупом указанных земель, в Украине определяются относительно земельных участков, которые находятся на праве собственности, с соблюдением требований, предусмотренных Порядком определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, утвержденным Постановле-

нием Кабинета Министров Украины от 19.04.1993 г. (далее Постановление), и с учетом стоимости земельного участка [12]. Однако, несмотря на действующее гражданское и земельное законодательство о заключении договоров купли-продажи, стоимость земельного участка, определенную соглашением о выкупе (договором купли-продажи или мены), в каком-либо случае нельзя отождествлять с категорией «убытков».

Кроме того, Законом впервые определено понятие и структуру выкупной цены, в которую включена стоимость земельного участка, жилого дома, других зданий, сооружений, многолетних насаждений, размещенных на нем, с учетом убытков, причиненных в результате выкупа, в том числе упущенная выгода (ст. 5). Анализ этого законодательного положения вызывает сомнения относительно обоснованности включения убытков, в том числе упущенной выгоды, в состав выкупной цены, а следовательно и о необходимости определения обязанности возмещения убытков в случае выкупа земельного участка. Ведь выкупная цена является существенным условием договора купли-продажи, который заключается в случае выкупа земельного участка, его уплата является основным обязательством по этому договору. А возмещение убытков по своей сути в договорных отношениях таким быть не может и является дополнительным обязательством, которое возникает в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения основного обязательства по договору (за исключением случаев ст. 97 ЗК Украины).

Структура выкупной цены, приведена вышеупомянутым Законом, предусматривает те элементы, которые включены Постановлением в перечень убытков, подлежащих возмещению [12]. В этом проявляется определенное несоответствие между упомянутыми нормативными актами. Но приоритет в применении должен предоставляться нормативному акту с высшей юридической силой – Закону. То есть при осуществлении выкупа земельного участка можно говорить не о возмещении или компенсации убытков, а об определении выкупной цены.

Следовательно, учитывая невозможность предъявлять требование о возмещении убытков собственникам



земли и землепользователям в случае выкупа, представляется необоснованным включение в выкупную цену упущенной выгоды, которая по своей правовой природе является структурной частью убытков.

Однако, несмотря на нововведения Закона, представляется необходимым включение в перечень оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, определенных ст. 156 ЗК Украины, принудительного отчуждения земельного участка по мотивам общественной необходимости. Такое принудительное отчуждение осуществляется по решению суда в случае неполучения согласия собственника земельного участка на его выкуп и только в исключительных случаях, предусмотренных ст. 15 Закона, которые в полной мере не соответствуют основаниям выкупа земельных участков для общественных нужд.

Анализ ст. 149 ЗК Украины позволяет сделать вывод о применении понятия «изъятие» земельного участка как основания возмещения убытков в случае прекращения права постоянного пользования определенным землепользователем по решению компетентных органов государственной власти или органов местного самоуправления. То есть «изъятие» земельного участка касается землепользователя, а не собственника земельного участка.

Для сравнения, в ЗК РФ употребляется формулировка «изъятие, в том числе выкуп» (ст. 49), что дает возможность толковать термин «изъятие» шире, чем «выкуп». Это, в свою очередь, не позволяет четко очертить границы термина «изъятие». Его частично можно понять из подзаконных нормативных актов и разъяснений ученых в юридической литературе. В частности, существует мнение, что наличие двойного термина в ст. 49 ЗК РФ объясняется возможностью изъятия земельного участка не только у собственника, но и у других законных владельцев и землепользователей. Но выкуп касается только собственника земельного участка, изъятие – землепользователя, землевладельца и арендатора [13], [4, с. 91, 100].

Очевидно, что землепользователь, использующий земельный участок по праву аренды, также имеет право на возмещение ему ущерба в связи с вы-

купом или изъятием земельного участка у арендодателя. Это следует из следующих законодательных положений. В соответствии со ст. 31 Закона Украины «Об аренде земли» договор аренды земли прекращается в случае выкупа земельного участка для общественных нужд и принудительного отчуждения земельного участка по мотивам общественной необходимости в порядке, установленном законом. Согласно ч. 2 ст. 18 Закона с момента перехода к государству или территориальной общине права собственности на земельный участок, отчужденный для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости, право аренды, эмфитевзис, суперфиций прекращаются.

Если право аренды прекращается вследствие выкупа (изъятия) земельного участка у арендодателя, то арендатор также несет убытки. В частности, к ним можно отнести потерю урожая, затраты, осуществленные арендатором на улучшение качества земель, другие убытки в зависимости от целей аренды земельного участка. К сожалению, законодательство не предусматривает обязанности нового собственника или органа государственной власти / местного самоуправления возместить такие убытки арендатору.

Также, ст. 18 этого Закона предусмотрено, что лица, в пользу которых было установлено ограничение (обременение) прав на отчужденный земельный участок, другие объекты недвижимого имущества, размещенные на нем, имеют право требовать возмещения убытков или установления ограниченного (обремененного) прав для пользователя отчужденного объекта в установленном законом порядке.

Поэтому, раскрывая понятие «землепользователь», который имеет право на возмещение убытков по п. а) ст. 156 ЗК Украины, необходимо понимать, что это не только постоянный пользователь, но и арендатор, лицо, использующее земельный участок на праве сервитута, а также на других правах, которые прекращаются в результате изъятия, выкупа или принудительного отчуждения земельного участка у ее владельца (постоянного пользователя).

Выводы. Законодательство Украины требует усовершенствования в сфере разграничения понятий «выкуп» и «принудительное отчуждение земель-

ного участка», а также в части определения субъектов права на возмещения убытков в случае изъятия земельного участка. Принудительное отчуждение необходимо включить в перечень оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям. Выкуп нецелесообразно относить к основаниям возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, ввиду невозможности отождествления выкупной цены и убытков, а также соблюдение в процедуре выкупа принципа свободы договора. Право на возмещение убытков при изъятии земельного участка для общественных нужд имеют не только постоянные землепользователи, но и лица, использующие земельный участок на праве временного пользования, в частности, на праве аренды, сервитута, других правах.

Список использованной литературы:

1. Земельный кодекс Украины от 25.10.2001г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон Украины «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости» от 17.11.2009г. – [Электронный Ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Конституции Западной Европы : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : worldconstitutions.ru/archives/category/zapadnaya-evropa
4. Судебная защита земельных прав граждан России / [под ред. Ю.Н. Андреева]. – М. : Закон и право, 2010. – 375 с.
5. Кулинич П. Право собственности на землю: новые подходы к определению содержания // Право Украины. – 2009. – № 9. – С. 22–29.
6. Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии // Государство и право. – 2005, № 2, С. 59–67. – [Электронный Ресурс]. – Режим доступа : <http://www.romanovaa.ru/landlaw-theory-ejectment3/>
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ



[Электронный Ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148550/

8. Илькив Н., Ильницький А. Принудительное отчуждение земельных участков и объектов недвижимого имущества, размещенных на них, по мотивам общественной необходимости: правовые проблемы // Право Украины. – 2011. – № 5. – С. 231–242.

9. Кулинич П. Компенсации при принудительном прекращении прав на землю // Юридический журнал. – 2004. – № 6. – [Электронный Ресурс]. – Режим доступа : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1240>

10. Гражданский кодекс Украины от 16.01.2003г. – [Электронный Ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Туцький Ю.В. Понятие и юридические признаки выкупа земельных участков для общественных нужд // Университетские научные записки, 2011, № 3 (39), с. 188–192.

12. Порядок определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, утв. Постановлением Кабинета Министров Украины от 19.04. 1993г. (в редакции от 14.01.2004г.). – [Электронный Ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.

13. Постановление Правительства РФ от 07.05.2003г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»: [Электронный Ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42144/

STRATEGIC PLANNING PECULIARITY OF ANTI-TERRORIST ACTIVITIES

Igor RYZHOV,

Doctor of Law, Associate Professor

Summary

This scientific article is devoted to the contemporary theoretical justification of terrorism and optimization mechanisms search of counter-terrorism strategies, including through their orientation on the identification and neutralization of social factors that provoke terrorist activities. One should note the actuality of application of the strategic planning as scientifically grounded technology of optimization of efficiency of the state and international systems of terrorism counteraction.

Key words: terrorism, counterterrorism, strategic planning.

Аннотация

Эта научная статья посвящена теоретическому обоснованию особенностей современного терроризма и поиску механизмов оптимизации антитеррористических стратегий, в том числе и путем их ориентации на выявление и нейтрализацию социальных факторов, провоцирующих террористическую деятельность. Особо подчеркивается актуальность применения стратегического планирования как научно обоснованной технологии оптимизации эффективности государственных и международных систем противодействия терроризму.

Ключевые слова: терроризм, антитеррор, стратегическое планирование.

Statement of the problem. Terror and terrorism – these social processes have become a distinctive feature of the present time. The search of general approaches to address these forms of violence has been ongoing for over 30 years. Irrespective of this effort we still have no clear definition of terrorism, or which actions should be treated as acts of terror or what is the nature of terror, or what are the root causes of these phenomena. Under definition of Ozhegov – «terror – is a physical violence which may go as far as physical extermination towards political opponents». This words Derivatives of are «to terrorize» – which means to threaten with terror, violence, or intimidate with something keeping a person in the state of constant fear, «a terrorist» – or a participant or partisan of the acts of individual terror [1]. This definition is a complete enough description of process, the nature of which is not so much a direct physical or other violence as a social reaction to it.

The concept of «terror» was introduced by Aristotel to define a special type of horror which gripped the audience watching a drama in the Greek theater. That was a horror of non-existence represented in the form of pain, chaos, destruction [2]. The idea to use real horror in mass conscience

in order to capture and retain power is world-old. Even Egyptian pharaohs resorted to such punitive measure as artificial famine in order to keep people in awe. When those unwilling to pay excessive taxes and perform homage were simply disconnected from water supply, famine set in together with horror of whole generations. Terror – under all times has been and remains to be the most effective instrument in the hands of the state to control its own people. The concept of transforming fear into the tool of government was set forth in the works of Marat and tested in practice by Jacobeans. Since then, terror has become a compulsory component of any political power. At the turn of the millennia the planet witnessed a triumphant march of democracy – the mission of which is to put an end to violent capture and retention of power. If physical extermination, as a form of terror, has remained a feature characteristic to the lower coils of evolution spiral, the modern stage of society evolution has produced new, more exquisite forms of intimidation – for example, threat of financial, energy crisis or environmental disaster. Purpose of this paper is to study the features of countering terrorism, taking into account the peculiarities of its origin and nature.