

ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА КАК САНКЦИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ИЛИ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. Ю. Петров,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

О. В. Дубровин,

соискатель кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Рассматриваются процедуры изъятия земельных участков как действия уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, связанные с нарушением земельного и налогового законодательства; отражаются особенности нормативного регулирования процедуры изъятия земельных участков на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: *земельный участок, изъятие земельного участка, санкция.*

В Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ и других федеральных законах понятия «земля» и «земельный участок» нередко употребляются как синонимы. Так, согласно п. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами, в том числе и изыматься в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Согласно ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Эта непоследовательность видна и в решениях Конституционного Суда РФ: «Земля является особого рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства»¹.

В настоящей статье речь идет о земельном участке как об объекте гражданских прав.

Законодательство РФ предусматривает возможность принудительного прекращения прав на земельные участки в форме их изъятия путем выкупа для государственных или муниципальных нужд. Однако принудительное прекращение прав на землю может выступать и санкцией для отдельных категорий землепользователей за совершенные правонарушения в области земельного или налогового законодательства.

Заметим, что правонарушения в области ненадлежащего использования земельных участков следует отличать от правонарушений, связанных с самовольным занятием земельных участков, установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях. К ответственности за правонарушения, связанные с самовольным занятием земель, привлекаются лица, не обладающие правами на земельные участки.

Еще в ст. 15 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII², были предусмотрены санкции в виде возможности прекращения права пользования земельным участком полностью или частично за совершение гражданином действий, указанных в ст. 50, а также при неиспользовании в течение двух лет подряд земельного участка или использовании его не в соответствии с целью, для которой он предоставлен.

Земельно-правовую ответственность в качестве особого института советского земельного права рассматривал О. В. Измайлов, полагая, что под ней «следует понимать при

менение государственно-правовых санкций, непосредственно предусмотренных земельным законодательством, к правонарушителю, в результате чего последний претерпевает лишения земельно-правового характера»³.

При этом, по его мнению, советским земельным правом предусматривались три меры земельно-правовой ответственности: 1) изъятие земельного участка; 2) отказ в его предоставлении недобросовестным землепользователям; 3) предупреждение землепользователям, не выполнявшим обязанностей по использованию земли, возложенных на них земельным законодательством⁴.

Авторы «Общей теории советского земельного права» считали, что «типичная мера земельно-правовой ответственности – принудительное лишение виновного субъекта права пользования конкретным земельным участком, принудительное изъятие земли»⁵.

Сформулированная в советском земельном праве конструкция земельно-правовой ответственности была воспринята Земельным кодексом РСФСР от 25 апреля 1991 г. в ст. 39, 40, 42, 44, которые в последующем были отменены Указом Президента РФ от 24 декабря 1991 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации». В результате правовое регулирование рассматриваемых отношений фактически было передано субъектам Российской Федерации.

Основой для разработки законов субъектов РФ чаще всего становились утратившие силу статьи Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г., гл. 17 ГК РФ. В отдельных регионах данные нормы были дополнены региональной спецификой земельных отношений.

Законы субъектов РФ выделяли следующие основания принудительного прекращения прав на землю поселений: 1) неуплата земельного налога в течение одного года (двух лет); 2) непогашение задолженности в течение последующего одного года, а также невнесение платы в сроки, установленные договором аренды или временного пользования землей; 3) неиспользование земельного участка в течение определенного периода; 4) использование земельного участка, предоставленного для личного подсобного хозяйства, а также жилищного, дачного или иного строительства, не по целевому назначению в течение определенного срока или без его указа-

ния; 5) нарушение режима использования земель, предусмотренного федеральным или региональным законодательством; 6) загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, отходами, сточными водами, заражение бактериально-паразитическими и иными вредными организмами; 7) использование земель способами, приводящими к порче и уничтожению природных ресурсов и археологических объектов и объектов историко-культурного наследия и т.д.

Изъятие не осуществлялось в случаях, если использованию препятствовали стихийные бедствия или иные обстоятельства, исключая такое использование. В этот период также не включалось время, необходимое для освоения участка или восстановления разрушенного объекта недвижимости⁶.

Большинством законов субъектов РФ был установлен следующий порядок прекращения прав на землю в случае совершения земельных правонарушений:

– при выявлении нарушений государственным органом, осуществляющим государственный контроль за использованием и охраной земель, на виновных лиц налагался штраф в установленном порядке;

– при наложении штрафа дополнительно выносилось предупреждение об устранении допущенных нарушений в трехмесячный срок. Предупреждение выносилось органом государственной налоговой службы при невнесении платежей за землю, в остальных случаях – уполномоченным органом в области использования и охраны земель;

– в случае если меры по устранению нарушений, указанные в предупреждении, не были приняты в установленные сроки, органы, выносившие предупреждение, передавали представление о прекращении прав на земельный участок в органы местного самоуправления, предоставивший земельный участок.

Прекращение прав на землю в этих случаях производилось на основании постановления органа местного самоуправления или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого в пределах его компетенции⁷. Далеко не во всех законах субъектов РФ было указано, что орган местного самоуправления (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации), приняв решение об изъятии у собственника участка, должен обратиться в суд со-

гласно норме, указанной в ч. 2 ст. 35 Конституции РФ.

Текст Закона Республики Калмыкия от 6 января 2000 г. «Об изъятии земельных участков на территории Республики Калмыкия» в части прекращения прав на землю был наиболее соответствующим Конституции РФ. Изъятие земельных участков как санкция за нарушение законодательства при его использовании в соответствии со ст. 6 Закона Республики Калмыкия осуществлялось путем выкупа по соглашению сторон. В случае если соглашение не было достигнуто, то осуществлялся принудительный выкуп земельного участка по решению суда. Различий между процедурой изъятия земельного участка у собственника или иного правообладателя закон не предусматривал. Если уполномоченный государственный или муниципальный орган не выкупал земельный участок, то он подлежал продаже с публичных торгов.

Лицо, у которого изымался земельный участок, обязано было возместить ущерб, нанесенный земельному участку, окружающей среде, объектам, находящимся на нем, а также выплатить штраф за совершенное административное правонарушение и земельный налог.

Из суммы выкупа, в том числе определенной на публичных торгах, должны были быть вычтены суммы ущерба, нанесенного земельному участку, окружающей среде, объектам, находящимся на нем, а также суммы штрафа за совершенное административное правонарушение и земельного налога. Лицу, у которого изымался земельный участок, передавалась оставшаяся сумма.

С момента вступления в 2001 году в силу Земельного кодекса РФ и внесения изменений в гл. 17 ГК РФ единообразие было внесено и в вопросы санкций за нарушение законодательства при использовании земельных участков. Так, ст. 284–285 ГК РФ предусматривают основания изъятия земельного участка у собственника, в случае если он предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом, а также если его использование осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существ-

венному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

Нормы ГК РФ об изъятии не используемого в течение трех лет под застройку земельного участка обоснованно ставились под сомнение в части соответствия Конституции РФ О. И. Крассовым⁸.

Согласно ст. 286 ГК РФ орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст. 284, 285 ГК РФ, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством.

ЗК РФ содержит только ст. 54, которой устанавливается процедура прекращения прав на землю для землевладельцев и землепользователей.

В рассмотренном случае конкретные нормы ЗК РФ не приняты, а из иных его норм возможность расширительного толкования положений ст. 54 ЗК РФ не следует. Использование аналогии закона в данном случае противоречит ст. 35, 36, 55 Конституции РФ.

Следует согласиться с мнением В. Н. Харькова о том, что «правовое регулирование ответственности в форме принудительного прекращения права землепользования ни в части оснований изъятия, ни в части определения санкций не осуществляется гражданским законодательством самостоятельно. Оба указанных аспекта изъятия земельных участков детально урегулированы земельным законодательством и не нуждаются в опосредовании нормами гражданского законодательства, поскольку земельное и гражданское законодательство – самостоятельные отрасли, располагающиеся на одной «горизонтالي»⁹.

Таким образом, действующий ЗК РФ предусматривает основания и порядок принудительного прекращения обязательственных и вещных прав на землю. При этом действие его норм в части прекращения прав на землю как санкции за земельное правонарушение (ст. 45, 54 ЗК РФ) на собственников земельных участков не распространяется, поскольку в названных статьях упоминаются только землевладельцы и землепользователи.

Однако судебная практика пошла иным путем и устанавливала возможность санкций в виде изъятия земельного участка у собственника в порядке ст. 54 ЗК РФ¹⁰ за использо-

вание земельного участка не по целевому назначению; использование земельного участка способами, которые приводят к значительному ухудшению экологической обстановки, систематическую неуплату земельного налога, а также за неустранение совершенных умышленно некоторых иных видов земельных правонарушений.

На сегодняшний день одним из важнейших условий для применения санкций в виде изъятия земельного участка является наложение административного взыскания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля на лицо, виновное в нарушении земельного законодательства и неустранении указанных в предупреждении земельных правонарушений в установленный срок. В этом случае исполнительный орган государственной власти, вынесший предупреждение, направляет материалы о прекращении права на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

При этом орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет в суд заявление о прекращении права на земельный участок. По истечении 10-дневного срока с момента принятия решения суда о прекращении права на земельный участок исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет заявление о государственной регистрации прекращения права на земельный участок с приложением акта в орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Прекращение права на земельный участок не освобождает лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, от возмещения причиненного вреда.

Таким образом, для устранения пробелов в законодательстве и единообразного формирования судебной практики необходимо внести дополнения в ст. 54 ЗК РФ в части возможности ее применения согласно ст. 286 ГК РФ.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца второго пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года N 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

³ Измайлов О. В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 7–8.

⁴ Там же. С. 8.

⁵ Общая теория советского земельного права / под ред. Г. А. Аксененка, И. А. Иконицкой, Н. И. Краснова. М., 1983.

⁶ Закон Челябинской области от 10 апреля 1998 г. № 39-ЗО «О земельных отношениях» // Южноуральская панорама. 2001. 24 янв.

⁷ Закон Краснодарского края от 8 августа 1995 г. № 13-КЗ «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Крассов О. И. Конституционные основы изъятия земельных участков, находящихся в частной собственности // Экологическое право на рубеже XXI века: сб. научных статей / под ред. А. К. Голиченкова. М., 2000. С. 247.

⁹ Харьков В. Н. Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации (на материалах Тверской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 168.

¹⁰ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 10 сентября 2003 г. № КГ-А41/5965-03 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 декабря 2007 г. № А74-1049/2007-Ф02-9347/2007 // СПС «КонсультантПлюс».

Статья поступила в редакцию 27 декабря 2011 г.