

# Обеспечение защиты экологических прав граждан при возникновении ограничений прав, связанных с подготовкой и проведением Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 г.

**Ревякин Антон Павлович,**

ассистент кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета  
Санкт-Петербургского государственного университета  
Revyakin.anton@gmail.com

*В статье на основе современного законодательства и правоприменительной практики рассматриваются правовые проблемы изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в связи с проведением Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 г., возникающие как у органов государственной власти в связи с его подготовкой, так и у частных лиц в связи с особенностями прекращения прав на земельные участки, а также особенностями процедуры принятия и утверждения документов территориального планирования, проектов межевания и проектов планировки территории.*

**Ключевые слова:** земельное право, право собственности, гарантии прав, изъятие земельных участков, планировка территории, Чемпионат мира по футболу ФИФА 2018.

## Ensuring Protection of Environmental Rights of Citizens at Occurrence of Limitations of Rights Connected to Preparation and Holding of FIFA 2018 World Cup

**Revyakin Anton P.,**

Teaching Assistant of the Department of Legal Protection of Environment  
of the Law Faculty of the Saint Petersburg State University

*The legal problems of the lands condemnation are examined on the basis of the legal rules and legal practice using modern cases of Russian Courts. Precisely, the problems which are concerned with the Word Cup FIFA 2018 are appraised by author. The difficulties which are raised is connected with the procedure difficulties, and the problems which the officials and private owners have contact with. The territorial planning and urban zoning is examined in the article as well.*

**Key words:** land law, ownership, guaranties of rights, lands confiscation, land planning, The Word Cup FIFA 2018.

В 2018 г. в России ожидается проведение Чемпионата мира по футболу ФИФА (далее — Чемпионат мира). Годом ранее будет проведен Кубок конфедераций. Проведение столь значимых спортивных мероприятий уже требует и потребует в будущем значительных финансовых вложений, организационных усилий. В целях регулирования правоотношений, возникающих при подготовке указанных спортивных

мероприятий, был принят специальный федеральный закон — «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон FIFA).

Рассмотрим особенности регулирования земельных и иных экологических прав граждан, которые за-

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2013, № 23, ст. 2866.

конодатель установил применительно к рассматриваемому кругу правоотношений.

Одной из проблем, вставших перед государственными органами, ответственными за подготовку и проведение Чемпионата мира по футболу, и, скажем прямо, одной из глобальных проблем, — стало возведение, пожалуй, самых главных объектов Чемпионата мира — футбольных стадионов.

Нельзя не отметить, что законодатель установил в рассматриваемом федеральном законе ряд особенностей строительного контроля.

Статья 28 Закона FIFA устанавливает, что строительный контроль в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения спортивных соревнований, проводится в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности Оргкомитетом «Россия-2018» или его дочерней организацией на основании соглашений, заключенных с застройщиками или техническими заказчиками.

При этом объектами строительного контроля названы:

1) проверки соответствия выполняемых проектных работ заданию на проектирование и требованиям FIFA к мероприятиям по подготовке и проведению Чемпионата мира по футболу FIFA и Кубка конфедераций FIFA, соглашению о проведении спортивных соревнований и заявочной книге;

2) проверки соответствия выполняемых работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения спортивных соревнований, требованиям проектной документации, технических регламентов, результатам инженерных изысканий, информации, указанной в градостроительном плане земельного участка, и требованиям FIFA к мероприятиям по подготовке и проведению Чемпионата мира по футболу FIFA и Кубка конфедераций FIFA, соглашению о проведении спортивных соревнований, заявочной книге;

3) проверки наличия и комплектности исполнительной документации на выполняемые работы;

4) контроль за соблюдением сроков выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения спортивных соревнований.

Сложности у органов государственной власти возникли в связи с тем, что с гражданско-правовой точки зрения осуществление строительного контроля является платной услугой, а поэтому к указанной услуге должны по общему правилу применяться нормы Федерального закона «О контрактной системе в

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>.

Вместе с тем вполне очевидно, что в связи с особенностями правоотношений по проведению вышеуказанных спортивных мероприятий нормы указанного нормативного акта применению в области строительства к Чемпионату мира не подлежат. Однако прямо из текста закона указанный вывод не следует.

В целях устранения данного противоречия Минтранс России совместно с Минспортом подготовили проект изменений в указанный федеральный закон в целях устранения данной коллизии<sup>3</sup>.

Согласно ст. 2 указанного законопроекта в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предлагается внести дополнение следующего содержания:

«Статья 111.3. Особенности заключения государственных контрактов в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов инфраструктуры, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 г. в Российской Федерации.

Особенности заключения государственных контрактов в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов инфраструктуры, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. и Кубка конфедераций FIFA 2017 г. в Российской Федерации, устанавливаются Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устранив, таким образом, появившуюся на практике коллизию правовых норм.

В свою очередь, для частных лиц проблемы повлекло введение особых правил, посвященных изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях проведения указанных спортивных соревнований.

Так, согласно ч. 9, 10 ст. 30 Закона FIFA отсутствие согласия собственника земельного участка на образование нового земельного участка из того объекта недвижимости, который принадлежит последнему, не является препятствием для принятия решения об изъятии земельного участка.

Нередко при строительстве объектов для нужд проведения спортивных соревнований требуется

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных муниципальных нужд» // СЗ РФ, 2013, № 14, ст. 1652.

<sup>3</sup> См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» (подготовлен Минспортом России); текст по состоянию на 25 января 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс»; <http://regulation.gov.ru/>

изъять не весь участок, а только его часть. Вводя в законодательство вышеуказанные нормы, публичный субъект не оставляет частному лицу выбора, в случае несогласия последнего на раздел (или иное изменение объекта недвижимости) государство или муниципальное образование заберут участок целиком.

Представляется абсолютно верной точка зрения Г.Л. Земляковой: «Таким образом, общероссийское законодательство затрудняет изъятие частей земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а законодательство, устанавливающее «особый порядок изъятия», предоставляет органам государственной власти практически неограниченные полномочия, что нередко приводит к нарушениям прав частных лиц — правообладателей изымаемых участков»<sup>4</sup>.

Такое законодательное решение представляется, по меньшей мере, крайне спорным.

Следующим весьма дискуссионным решением законодателя должно быть названо правило, закрепленное в ч. 14 и 15 ст. 30 Закона FIFA, которое предусматривает сокращенные сроки уведомления о принятии решения об изъятии земельного участка (7 дней), а также презумпцию уведомления собственника земельного участка о предстоящем изъятии посредством опубликования в местном печатном издании.

Если добавить к выше процитированным правилам положения о том, что уполномоченный орган, в случае если соглашение с собственником не заключено в течение трех месяцев, вправе инициировать процедуру судебного изъятия земельного участка (ч. 23 ст. 30 Закона FIFA), а решение об изъятии земельного участка вступает в силу в сокращенный десятидневный срок (ч. 25 ст. 30 Закона FIFA), то становится очевидным вывод о том, что в погоне за престижем страны граждане этой страны вместе с их правами и интересами были забыты государством.

Приведенные нормы тем более спорны, потому что расплывчаты и основания для изъятия; вернее, не они сами (ими остались государственные и муниципальные нужды), а перечень тех объектов, для размещения которых возможно изъятие земельных участков, в терминологии анализируемого нормативного правового акта.

Таковыми объектами, для размещения которых допускается изъятие земельных участков, законодатель именуется объекты инфраструктуры Чемпионата мира, которые он определяет как предназначенные для подготовки и проведения спортивных соревнований объекты спорта (в том числе стадионы и тренировочные базы) и необходимые для осуществления мероприятий объекты социальной, транспортной, инженерной и иных инфраструктур, которые включены в Программу подготовки к проведению в 2018 г. в Российской Фе-

дерации Чемпионата мира по футболу (п. 25 ст. 2 Закона FIFA). Само определение нареканий не вызывает, однако вызывает удивление практика применения указанного закона в части изъятия земельных участков, основываясь на такой дефиниции.

Программа подготовки к проведению Чемпионата мира утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — Программа). Оно, в свою очередь, закрепляет перечень объектов инфраструктуры и мероприятий, которые должны быть реализованы уполномоченным органом исполнительной власти или организацией, являющейся исполнителем мероприятий подпрограммы, за счет средств соответствующего бюджета: федерального, бюджета субъектов Российской Федерации и иных внебюджетных источников.

Таким образом, исходя из буквального толкования норм права, основанием изъятия земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества является размещение объектов инфраструктуры, указанных в Программе.

Правительством Нижегородской области были приняты распоряжения об изъятии путем выкупа земельных участков для государственных нужд Нижегородской области. Данные распоряжения предусматривают изъятие земельных участков, расположенных по адресу: Нижегородская область, г. Бор, на правой стороне транспортной развязки Бор — Киров. Согласно Программе в перечень мероприятий не входит строительство или реконструкция каких-либо объектов в г. Бор Нижегородской области.

Между тем есть судебные решения высшей судебной инстанции, прямо констатирующие законность вышеуказанных распоряжений.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. заявителю отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения по существу в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, со ссылкой на то обстоятельство, что «оспариваемое распоряжение опубликовано; решения об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных нужд Нижегородской области принимает Правительство области (подпункт «е» пункта 1 статьи 3 и статья 7 Закона Нижегородской области от 13.12.2005 № 192-3 «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» (в редакции, действовавшей на момент рассматриваемых правоотношений); Министерство является органом, уполномоченным на реализацию оспариваемого распоряжения Правительства области; требования Закона № 108 по осуществлению установленной процедуры изъятия спорных земельных участков (опубликование распоряжения, уведомление об этом собственника участка,

<sup>4</sup> Землякова Г.Л. Идентификационная функция кадастрового учета в аспекте изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Закон. 2014. № 2. С. 78.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2013 г. № 518 «О Программе подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» // СЗ РФ, 2013, № 26, ст. 3340.

вручение последнему проекта соглашения о выкупе данного участка) Министерство выполнило; строительство базы команд включено в Программу подготовки к проведению в 2018 г. в Российской Федерации чемпионата мира по футболу, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 518; Нижегородская область утвердила региональную программу, состоящую как из объектов и мероприятий, финансируемых полностью или частично из средств федерального бюджета (и включенных в федеральную Программу), так из объектов и мероприятий, финансируемых полностью за счет средств регионального бюджета; каждый субъект Российской Федерации самостоятельно определяет, какие именно объекты инфраструктуры регионального значения будут возведены субъектом за счет регионального бюджета исходя из финансовой возможности региона; строительство базы команд на левой стороне автодороги (подъезд к г. Бор от автодороги Новгород — Шахунья — Киров, севернее микрорайона Красногорка) будет осуществлено исключительно за счет средств бюджета Нижегородской области»<sup>6</sup>.

На наш взгляд, ни Верховный Суд Российской Федерации, ни нижестоящие суды не учли двух юридических значимых обстоятельств.

Во-первых, положения п. 25 и 26 ст. 2 Закона FIFA, которые гласят, что перечень объектов инфраструктуры является закрытым и предусматривается только Программой, исключений из данного правила законодатель не делает.

Во-вторых, согласно п. 11 Программы Правительство России рекомендовало органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, являющихся исполнителями мероприятий Программы, до 1 ноября 2013 г. разработать и утвердить по согласованию с Министерством спорта Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти региональные программы подготовки к проведению в 2018 г. Чемпионата мира, предусмотрев в них объекты и мероприятия Программы. Соответственно указанные положения закрепляют обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации изымать земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимости, прямо предусмотренные Программой, иных полномочий законодатель за ними не закрепил, а Правительство Нижегородской области, таким образом, неправильно толковало нормы законодательства, вышло за пределы своих полномочий, нарушило права частных лиц, и эту ситуацию суды не исправили.

Для устранения указанного противоречия правильно было бы уточнить формулировку ст. 30 Закона FIFA, дополнив часть первую указанной статьи словами «, включенных в федеральную программу подготовки к проведению в 2018 г. в Российской Фе-

дерации чемпионата мира по футболу» после слов «для размещения объектов инфраструктуры». Это позволило бы избежать завуалированного расширения оснований изъятия земельных участков для нужд проведения Чемпионата мира и защитило бы, таким образом, права частных лиц, исключив появление процитированных выше судебных актов.

Наконец, проблемным для юридических лиц стало применение судами ст. 27 Закона FIFA, которая предусматривает особенности утверждения документации по планировке территории.

Согласно ч. 9 ст. 27 указанного нормативного акта документация по планировке территории для размещения объектов инфраструктуры утверждается без проведения публичных слушаний. Закрепление этой нормы привело к печальным последствиям.

Компаниям «Баптик Экспо» и «Чехословак Энержи Оил энд Гэз» Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № АПЛ15-442 было отказано в удовлетворении апелляционных жалоб, а решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2015 г. № АКПИ15-735 об отказе в удовлетворении заявления общества об оспаривании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2014 г. оставлено без изменения<sup>7</sup>.

Оспариваемым распоряжением утверждена основная часть проекта планировки территории Московского и Ленинградского районов г. Калининграда, предназначенной для размещения стадиона на 45 000 зрительских мест, финансирование строительства которого предусмотрено за счет средств федерального бюджета.

На основании указанного проекта планировки территория попала в зону изъятия земельных участков для государственных нужд. И хотя формально и в первой, и во второй инстанции суды сослались на пропуск заявителями срока на обжалование спорного нормативного акта, на самом деле к пропуску срока привело отсутствие общественных слушаний по проекту планировки территорий.

Указанное судебное дело и вся правоприменительная практика, рассмотренная в статье, на наш взгляд, является прекрасной иллюстрацией того факта, что законодателю надлежит крайне осторожно и весьма избирательно подходить к случаям, в которых допустимы исключения из общего порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В каждой отдельно взятой ситуации необходимо оценить те выгоды, к которым ведет упрощенный порядок изъятия земли, вместе с тем соотнести его с теми негативными для гражданского оборота последствиями, которые повлечет применение исключительной процедуры изъятия имущества для государственных и муниципальных нужд. Необходимо исходить из принципа максимальной ста-

<sup>6</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. № 301-КГ15-19264 по делу № А43-32450/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № АПЛ15-442 // СПС «КонсультантПлюс».

бильности права собственности и принципа разумности при его ограничении.

Следует согласиться со словами О.А. Золотовой: «Наблюдается тенденция к расширению перечня земельных участков, изымаемых в особом упрощенном порядке. Со временем это может привести к тому, что особый способ изъятия земель для государственных нужд останется единственно возможным»<sup>8</sup>.

Такое положение вещей представляется контрпродуктивным, поскольку фактически абсолютно нивелирует те правовые гарантии, которые законодатель закрепил в интересах частных лиц и которые должны реализовываться в рамках процедуры изъятия земельных участков, предусмотренной гл. VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>9</sup>.

Складывается парадоксальная ситуация, в которой законодатель устанавливает общий порядок, который по идее призван защищать права частных лиц при столкновении их интересов с интересами государства, однако в каждом конкретном случае изъятия, практически в связи с любым более или менее массовым потенциальным применением процедуры изъятия, а значит, фактически при каждом потенциально множественном ущемлении прав частных лиц, государство придумывает особый порядок действий, изменяя правила игры под удобные для себя. Представляется, что такое положение вещей не соответствует духу и букве Конституции Российской Федерации<sup>10</sup> (ст. 9, 35, 36 и 55). Оно, по нашему мнению, должно быть в кратчайшие сроки изменено, пока же остается надеяться на более взвешенный подход чиновников, правоприменительных органов, судебной системы при решении спорных ситуаций.

Представляется правильным законодательно ограничить возможность изъятия части земельного участка при отсутствии согласия на то собственника; и, напротив, необходимо запретить государственным органам изымать земельный участок целиком при возникновении необходимости изъятия лишь его части и возможности раздела земельного участка.

Предлагается законодательно запретить расширение перечня случаев изъятия земельных участков на уровне субъекта Российской Федерации, уточнив соответствующие нормы, и хотя формально такой запрет установлен, как показала правоприменительная практика, необходимо ужесточить его формулировку, как предлагает автор по тексту статьи.

Наконец, разумно будет (возможно, не в тексте рассматриваемого закона, но в основах экологической политики либо в ином рамочном документе, определяющем основные направления развития земельного законодательства) указать на недопустимость расширения случаев изъятия земель по специальной процедуре либо, по крайней мере, на необходимость подробного научного обоснования в исключительном случае расширения такого перечня.

#### Литература

1. Землякова Г.Л. Идентификационная функция кадастрового учета в аспекте изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд / Г.Л. Землякова // Закон. 2014. № 2. С. 78.
2. Золотова О.А. Особый порядок изъятия земель для государственных нужд / О.А. Золотова // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 118.

<sup>8</sup> Золотова О.А. Особый порядок изъятия земель для государственных нужд // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 118.

<sup>9</sup> См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.

<sup>10</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Росс. газ. 1993. 25 дек. № 237.