На правах рукописи

Золотов Леонид Анатольевич

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ИЗЪЯТИЮ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД (ПО МАТЕРИАЛАМ Г. МОСКВЫ И МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание

ученой степени кандидата

юридических наук

Москва - 2025

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель	**Зубарев Сергей Михайлович** доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты:	**Стахов Александр Иванович** доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева», заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой **Чмыхало Елена Юрьевна** кандидат юридических наук, доцент, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», доцент кафедры земельного и экологического права
Ведущая организация	**федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»**

Защита состоится «21» апреля 2026 года в 13:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____»_____ 20__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент **Ю.К. Цареградская**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация является правовым государством, в котором признаются и защищаются права личности, включая право собственности и свободу экономической деятельности. Конституция Российской Федерации[1] декларирует равенство и защиту всех форм собственности, в том числе право частной собственности на землю и иные объекты недвижимости. Гарантируя и защищая права и свободы граждан, Конституция одновременно предусматривает охрану публичных интересов, в том числе посредством принудительного отчуждения имущества исключительно по решению суда и на основании предварительного и равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ). В современных кризисных условиях как никогда важно обеспечение баланса публичных и частных интересов для развития экономики страны и сохранения социально-политической стабильности. Поэтому исследование полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд имеет высокую социальную значимость и актуальность.

Изъятие имущества для государственных нужд выступает межотраслевым институтом, который включает нормы как публичного, так и частного права. На протяжении длительного времени теоретическое осмысление указанного института осуществлялось преимущественно в рамках гражданского[2] и земельного права[3]. Однако частноправовые исследования данной проблематики в своей массе посвящены изучению принудительного прекращения права собственности, а равно защите и восстановлению прав собственников, но при этом фактически не

---

[1]См.: Конституция Российской Федерация (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2020, 4 июля. .

[2] См. напр.: Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности: гражданско-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. - 26 с.

[3] См. напр.: Клейменова Е.С. Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2008. - 29 с.

затрагивают публично-правовые вопросы деятельности органов публичной власти по изъятию недвижимого имущества.

Не отрицая достижения частноправовой науки, необходимо отметить, что значительная часть отношений в сфере изъятия недвижимого имущества носит управленческий характер и регламентирована нормами административного права, призванными обеспечить достижение публичного интереса. В первую очередь это касается вопросов деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации по реализации полномочий, связанных с подготовкой, принятием и исполнением решений об изъятии недвижимого имущества для государственных нужд. До настоящего момента в административно-правовой науке эти вопросы не были предметом монографических работ. Данное обстоятельство, безусловно, актуализирует тему исследования.

Практический интерес представляет опыт изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд, накопленный в Московском регионе (г. Москвой и Московской областью). Это объясняется высокой динамикой развития промышленности, транспорта, социальной сферы как в каждом из данных субъектов Российской Федерации, так и их существенным совместным вкладом в социально-экономическое развитие страны. Например, если за 2021 – 2023 гг. Правительством Москвы было издано 653 распоряжения об изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд, то за 2024 год уже было 646 подобных распоряжений. В Московской области только в 2024 г. было издано 563 аналогичных правительственных распоряжения[4]. Поэтому исследование данного опыта, в том числе правового регулирования изъятия объектов недвижимого имущества в целях реновации жилищного фонда г. Москвы, позволяет сформировать теоретическую базу, сформулировать предложения по совершенствованию нормотворчества и правоприменения для использования в других субъектах Российской Федерации.

---

[4] Анализ правоприменительной практики проведен на основе документов, размещенных в СПС КонсультантПлюс, а также полученных в архиве Департамента городского имущества г. Москвы.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы изъятия недвижимого имущества для государственных нужд с позиций ограничения права собственности получили свое освещение в трудах таких ученых, как: Р.Г. Аракельян, Д.Н. Афанасьев, Е.В. Бажаев, Э.С. Бутаева, Д.В. Верещагина, В.И. Галкин, Е.А. Гринь, Ю.В. Грицкова, И.С. Ильюхина, А.И. Кичко, Е.С. Клейменова, Е.Л. Сидорова, С.К. Степанов, Н.И. Таскин, А.Н. Тихонов.

Отдельные публично-правовые аспекты изъятия недвижимого имущества для государственных нужд рассматривались в работах А.В. Винницкого, Е.С. Карповой, Ю.Э. Киль, С.С. Коновальчиковой, И.А. Трофимовой, И.Н. Харинова, Е.Н. Хлудневой, Е.Ю. Чмыхало.

Однако в административно-правовой науке специальные монографические исследования, посвященные полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд, не проводились.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд.

Предмет исследования составляют правовые нормы, определяющие основания и порядок реализации исполнительными органами г. Москвы и Московской области полномочий по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд субъектов Российской Федерации, а также правоприменительная практика в исследуемой сфере. В предмет исследования также включаются научные воззрения, сложившиеся в теории публичного права, о сущности и содержании изъятия недвижимого имущества для государственных нужд.

Цель исследования состоит в получении новых знаний, раскрывающих содержание и порядок реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы и Московской области) полномочий

по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд, и формулировании на их основе предложений по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики.

На достижение цели исследования направлено решение следующих **научных задач**:

- определение понятия и публично-правовой природы изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд;

- выявление сущности и видов полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд;

- обоснование принципов осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд;

- исследование порядка осуществления исполнительными органами субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд;

- выявление особенностей реализации исполнительными органами г. Москвы полномочий по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд в рамках осуществления градостроительной деятельности и в целях реновации;

- установление полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках судебной защиты публичного интереса при изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд;

- выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики исполнительных органов субъектов Российской Федерации в области изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (диалектический, логический, системный, функциональный и др.) и частнонаучные

(формально-юридический, юридико-догматический, юридико-технический, статистический и др.) методы познания, которые базируются на диалектическом методе познания, позволившие рассмотреть изучаемое правовое явление в развитии и тесной взаимосвязи с иными правовыми и социальными явлениями.

В диссертационной работе использован междисциплинарный подход, позволивший провести исследование полномочий органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд на стыке наук конституционного, административного, земельного, градостроительного и гражданского права. Формированию представления об изъятии имущества для государственных нужд субъектов Российской Федерации как о межотраслевом правовом институте и раскрытию его содержания способствовало применение системно-структурного метода исследования.

Инструментальный подход позволил выявить двойственность правовой природы изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд, которая включает частноправовые и публично-правовые средства.

Формально-юридический метод обеспечил изучение структуры и содержания нормативной основы изъятия недвижимого имущества для государственных нужд, а также сущности соответствующих полномочий органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области, процедур их реализации.

Использование юридико-технического метода способствовало выявлению ряда пробелов и коллизий в нормативном правовом регулировании деятельности указанных органов по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд, сформулировать предложения по их устранению.

Комплексное применение указанных методов позволило достичь цель исследования и решить поставленные научные задачи.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных ученых-правоведов, посвященные различным теоретическим аспектам полномочий органов публичной власти, принципам и особенностям их реализации в различных сферах публичного управления: С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука,

Д.Б. Агафонкина, А.А. Александрова, А.С. Барабаш, З.С. Байниязова, Г.С. Беляевой, С.Н. Братусь, С.Н. Братановского, А.М. Бобровой, М.М. Борисова, С.В Бошно, А.В. Винницкого, Н.М. Вагиной, В.Б. Ваксмана, В.В. Ванина, А.И. Вологдина, В.В. Горюнова, К.С. Захарова, С.М. Зубарева, Н.А. Игнатюка, Ю.М. Козлова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.Ю. Ломаева, Т.Н. Нешатаева, А.В. Малько, П.А. Манченко, Н.И. Матузова, А.В. Маслакова, М.В. Пономарева, Л.Л. Попова, М.В. Преснякова, В.М. Реуфа, Б.В. Россинского, Л.В. Сморгунова, Д.А. Смирнова, Е.А. Соловьева, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, В.М. Сырых, С.Р. Течиева, Ю.А. Тихомирова, С.Е. Фролова, К.В. Шундикова, Л.С. Явича.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, уставы и законы г. Москвы и Московской области, нормативные правовые и иные акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области по вопросам изъятия недвижимого имущества для государственных нужд.

Эмпирическую основу исследования формируют информационно-аналитические и статистические сведения органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области, более 300 материалов судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению административных и гражданских дел по вопросам изъятия недвижимого имущества для государственных нужд, свыше 1700 распоряжений органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд, а также личный опыт работы соискателя в Департаменте городского имущества г. Москвы.

Научная новизна исследования определяется формированием с междисциплинарных позиций концептуальных положений о полномочиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд на основе выводов общей теории права, теории государственного управления, новейших достижений наук публичного и частного права.

Научной новизной обладают выводы автора о дуализме правовой природы изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд. Установлено единство частноправового и публично-правового регулирования изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд, объединенного целью обеспечения баланса частных и публичных интересов, при приоритете последних. Это позволяет рассматривать изъятие объектов недвижимого имущества как межотраслевой правовой институт, включающий нормы конституционного, административного, земельного, градостроительного и гражданского права.

Новизну имеют обоснованные автором теоретические положения о сущности и содержании типичных (универсальных) полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд.

Элементы научной новизны носит предложенная система принципов реализации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд, включающая общеправовые и специальные (управленческие) принципы.

Новые результаты получены автором при системно-структурном анализе реализации полномочий органов исполнительной власти в рамках административных процедур изъятия объектов недвижимости для государственных нужд, установленной федеральным законодательством для всех субъектов Российской Федерации.

Новеллами в науке административного права являются выводы автора об особенностях правового регулирования и осуществления полномочий исполнительных органов г. Москвы по изъятию объектов недвижимости для государственных нужд в целях реализации адресной инвестиционной программы, комплексного развития территорий, реновации.

Оригинальными представляются результаты исследования полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках судебной процедуры по принудительному изъятию объекта недвижимого имущества для

государственных нужд, а также судебной защиты публичного интереса при изъятии таких объектов в различных видах процесса.

На защиту выносятся следующие основные положения.

1. Изъятие объектов недвижимого имущества для государственных нужд субъекта Российской Федерации – целенаправленная деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по прекращению права на недвижимое имущество, осуществляемая в административно-процедурном порядке, а в случае отсутствия согласия собственника – дополнительно в юрисдикционном порядке на условиях, определенных судом.

2. Правовая природа изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд субъекта Российской Федерации выражается в совокупности свойств и признаков, характеризующих ее как комплексный правовой институт, системное единство норм конституционного, административного, земельного, градостроительного и гражданского права. В правореализационной деятельности правовая природа проявляется в административно-имущественных правоотношениях, которые характеризуются следующими признаками: 1) объектом правоотношения являются материальные блага (недвижимое имущество); 2) одним из субъектов (участников) правоотношения является орган исполнительной власти; 3) содержание правоотношения составляют полномочия органов исполнительной власти по изъятию недвижимого имущества в целях обеспечения публичных интересов; 4) возникновение правоотношения и порядок его реализации устанавливаются правовыми актами управления.

3. Типичными (универсальными) полномочиями по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд, осуществляемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, являются их права и обязанности по: 1) участию в подготовке решения об изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд; 2) организации и осуществлению взаимодействия с государственным заказчиком, организацией, заявившими ходатайство об изъятии; 3) принятию решения об изъятии объектов

недвижимого имущества для государственных нужд, изданию правового акта об изъятии объекта недвижимого имущества для государственных нужд и его опубликованию либо принятию решения об отказе в удовлетворении ходатайства об изъятии; 4) информационному обеспечению изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд; 5) организации и осуществлению взаимодействия с правообладателем изымаемого недвижимого имущества; 6) организации и осуществлению взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти по вопросам, связанным с изъятием недвижимости и государственной регистрацией права на нее; 7) обращению в суд в случае принудительного изъятия объекта недвижимого имущества для государственных нужд.

4. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд осуществляются в соответствии с общими и специальными принципами. К общим принципам следует отнести: законность; федерализм; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; гласность. В качестве специальных принципов предлагается определить – обеспечение баланса публичных и частных интересов; исключительность и безальтернативность; учет особенностей изымаемого объекта недвижимости; достаточность финансового обеспечения полномочий.

5. К предметам ведения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд относятся общественные отношения, связанные: 1) со строительством, реконструкцией объектов регионального значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов; 2) с комплексным развитием территории жилой и нежилой застройки. Особый статус г. Москвы как столицы Российской Федерации предусматривает также полномочия исполнительных органов по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд в рамках отношений в связи с реновацией жилищного фонда; с размещением на присоединенных территориях объектов федерального значения и объектов регионального значения.

6. Реализация исполнительным органом субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества обладает всеми признаками позитивной управленческой деятельности (административной процедуры), связанной с удовлетворением жизненных потребностей населения. Принудительное изъятие недвижимого имущества допускается только на основании решения суда и после возмещения собственнику изымаемого имущества его рыночной стоимости. Поэтому порядок осуществления указанных полномочий включает обязательную административную процедуру и дополнительную судебную процедуру.

7. Содержание административной процедуры изъятия объектов недвижимости для государственных нужд представляет собой комплекс последовательных действий уполномоченного исполнительного органа субъекта Российской Федерации, объединенных в следующие стадии, состоящие из определенных этапов: 1) возбуждение (заведение) административного дела, включающее этап формирования документов – оснований для изъятия, и этап инициирования процедуры изъятия; 2) рассмотрение обращения об изъятии недвижимого имущества и принятие решения (этап рассмотрения обращения и этап принятия решения по обращению); 3) исполнение решения по изъятию объектов недвижимости для государственных нужд (информационно-уведомительный этап и этап подготовки, согласования и подписания соглашения об изъятии объекта недвижимости для государственных нужд).

8. Полномочия исполнительных органов г. Москвы по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд осуществляются по трем основным направлениям: 1) в рамках адресной инвестиционной программы; 2) в целях комплексного развития территорий; 3) в целях реновации. При всей процедурной схожести соответствующие им порядки изъятия объектов недвижимости для государственных нужд отличаются по объему, субъектам и срокам. Указанные различия осложняют деятельность Департамента городского имущества г. Москвы, в котором сосредоточено большинство полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд, что обусловливает их

унификацию в рамках единого процессуального нормативного правового акта г. Москвы.

9. Полномочия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках судебной процедуры по принудительному изъятию объекта недвижимого имущества для государственных нужд составляют процессуальные права и обязанности истца, предусмотренные ГПК РФ и АПК РФ. Такими же полномочиями указанные органы обладают при судебном разрешении вопросов, связанных с ненадлежащим исполнением правообладателями изымаемого имущества обязательств по заключенным соглашениям в рамках административной процедуры изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд.

В случае обжалования правообладателем решения об изъятии недвижимого имущества полномочия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по судебной защите публичного интереса соответствуют процессуальным правам и обязанностям ответчика либо административного ответчика, предусмотренным АПК РФ и КАС РФ соответственно.

10. Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования и практики реализации полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд, подготовленные на основе изучения материалов г. Москвы и Московской области:

- закрепление полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (уполномоченного органа) по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд в статутных и отраслевых законах;

- установление административной процедуры изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд субъекта Российской Федерации в едином процессуальном нормативном правовом акте;

- сосредоточение полномочий по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд субъекта Российской Федерации в одном органе исполнительной власти.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем положения и выводы вносят определенный вклад в развитие теории административного права в контексте получения новых научных знаний о полномочиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд. Авторские представления о двойственной правовой природе изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд и признание его в качестве комплексного межотраслевого правового института дополняют и уточняют положения наук иных отраслей публичного права. Результаты исследования и разработанные теоретические положения способствуют также развитию науки административного права в части представлений о реализации полномочий исполнительных органов субъектов Российской Федерации в рамках административной процедуры по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд, а также при осуществлении судебной защиты публичного интереса при изъятии подобных объектов недвижимого имущества.

Материалы диссертации могут быть использованы в научно-исследовательских целях для дальнейшего осмысления положительного опыта правового регулирования и деятельности органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд и его распространения на иные субъекты Российской Федерации.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностями использования полученных выводов и сформулированных предложений в процессе федерального и регионального нормотворчества, а также правоприменения в области изъятия недвижимого имущества для государственных нужд. Предложения, представленные в диссертации, могут быть использованы при

совершенствовании законодательных и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд.

Выводы, полученные по итогам исследования судебной и иной правоприменительной практики г. Москвы по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд, могут быть применены в процессе совершенствования соответствующей деятельности на территории иных субъектов Российской Федерации. Кроме того, отдельные положения и выводы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Земельное право», «Градостроительное право» и др., а также в системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

Степень обоснованности и достоверности результатов исследования обеспечена применением общенаучных и частнонаучных методов познания, обеспечивших комплексное исследование полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд. Достоверность выдвигаемых выводов, рекомендаций и предложений подтверждается:

– использованием объективных знаний о правовых явлениях, основанных на эмпирических данных и подтвержденных научными результатами в различных отраслях публично-правовых (государственно-правовых) наук;

– анализом широкого круга научных источников в области конституционного, административного, земельного, градостроительного, гражданского права, посвященных изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд;

– репрезентативным эмпирическим материалом, в том числе информационно-аналитическими и статистическими сведениями органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области об изъятии объектов

недвижимого имущества для государственных нужд, соответствующей судебной практикой арбитражных судов и судов общей юрисдикции;

- личным опытом работы соискателя в области изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические и практические положения и выводы диссертации обсуждались на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова с участием представителей кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также на научно-практических конференциях и иных научных мероприятиях. В частности, на XVI Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю. М. Козлова «Наука административного права в системе публично-правовых наук» (16.02.2023, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)); конференции молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (27.04.2023, Университет прокуратуры Российской Федерации); международной конференции «Административное усмотрение в контексте оценки научной деятельности» в рамках XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXIV Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (23.11.2023, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)); международной конференции «Система административного права в условиях новых вызовов» в рамках XXV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXV Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (28.11.2024, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)); XVIII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю. М. Козлова «Институт административного принуждения в современных

политико-правовых реалиях» (20.02.2025, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)).

Полученные результаты представлены в 5 научных статьях, в том числе в 3 публикациях в рецензируемых научных изданиях, включенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Структура диссертации определена ее темой, целью и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, которые состоят из шести параграфов, заключение, список использованных источников и приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении к работе обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определяются степень научной разработанности темы, объект и предмет, цель и задачи диссертационного исследования, раскрываются методологическая и теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, излагаются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о степени достоверности и обоснованности результатов исследования, их апробации и описывается структура диссертационного исследования.

Глава 1 «**Теоретико-правовые основы осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд»** включает три параграфа.

В параграфе первом **«Понятие и публично-правовая природа изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд**» проведен анализ теоретических и нормативных источников, позволивший уточнить понятие и раскрыть сущность изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд. Использование инструментального подхода позволило установить дуализм правовых целей изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд. Прежде всего, это удовлетворение публичного интереса, а также защита прав собственников при проведении соответствующей процедуры. Достижение этих общественно полезных целей обеспечивается нормами отраслей публичного и частного права, которые формируют соответствующие правовые средства. Нормы земельного законодательства создают публично-правовую основу изъятия недвижимого имущества для государственных нужд, определяя конкретные основания и условия этой процедуры, а нормы административного права устанавливают полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, процессуальные механизмы действий уполномоченных органов и должностных лиц. Все это

отражает специфику публично-правовой природы изъятия недвижимого имущества для государственных нужд субъектов Российской Федерации. При этом гражданское законодательство определяет общие основания и правовые последствия изъятия объектов недвижимого имущества, а также гарантии, предоставляемые их собственникам.

Диссертантом обоснован вывод о том, что синтез публично-правовых и частноправовых средств в процессе изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд субъектов Российской Федерации призван обеспечить баланс публичных и частных интересов. В этом случае частноправовые средства реализуются в управленческих правоотношениях, служат достижению публичного интереса. Публично-правовое регулирование направлено на достижение публичных интересов посредством ограничения права на недвижимое имущество.

По итогам исследования уточнено понятие изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд, под которым предлагается понимать целенаправленную деятельность уполномоченных органов по прекращению права на недвижимое имущество в административно-процедурном порядке, а в случае отсутствия согласия собственника – дополнительно в юрисдикционном порядке на условиях, определенных судом. При этом его правовая природа выражается в совокупности свойств и признаков, характеризующих изъятие объектов недвижимого имущества для государственных нужд субъекта Российской Федерации как комплексный правовой институт, системное единство норм конституционного, административного, земельного, градостроительного и гражданского права. В правореализационной деятельности правовая природа проявляется в комплексных административно-имущественных правоотношениях.

*В параграфе втором «***Сущность и виды полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд»** исследование различных теоретических источников (Б.М. Лазарев, Ю.А. Тихомиров, С.Н. Братановский, Е.А. Незнамова, Н.А. Игнатюк, и др.) показало, что независимо от исходных позиций авторов и проблематики их исследований полномочия наравне с

предметами ведения всегда выступают главными элементами компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд. При этом предмет ведения является ведущим, так как именно область общественных отношений как объект управления предопределяет полномочия органа исполнительной власти по его осуществлению.

Анализ нормативных правовых актов позволил к предметам ведения органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области в рассматриваемой области отнести общественные отношения, связанные: 1) со строительством, реконструкцией следующих объектов регионального значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции следующих объектов; 2) с комплексным развитием территории жилой и нежилой застройки; 3) с реновацией жилищного фонда; 4) с размещением на присоединенных территориях объектов федерального значения и объектов регионального значения (г. Москва).

Полномочия органов исполнительной власти г. Москвы по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд установлены в Законе г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве», в котором определяется, что принятие решений об изъятии земельных участков для государственных нужд относится к полномочиям Правительства Москвы либо к уполномоченному им органу. Таковым органом прежде всего является Департамент городского имущества города Москвы (далее также Департамент, ДГИ), а также иные функциональные органы исполнительной власти г. Москвы (например, Департамент развития новых территорий города Москвы).

В статутном законе Московской области полномочия регионального правительства по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд не отражены. Закон Московской области от 07 июня 1996 г. № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области» такие полномочия делегировал уполномоченному органу Московской области. Таковыми выступают Министерство имущественных отношений Московской области, а также Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области.

Вместе с тем в Московской области в отличие от г. Москвы отсутствует базовый нормативный правовой акт, конкретизирующий полномочия органов исполнительной власти по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд региона и порядок взаимодействия таких органов при осуществлении этой деятельности. Поэтому обоснована целесообразность принятия соответствующего постановления Правительства Московской области.

Изучение нормативных правовых и индивидуальных актов исполнительных органов г. Москвы и Московской области по вопросам изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд позволило выделить типичные (универсальные) полномочия и условно разделить их на несколько групп: 1) участию в подготовке решения об изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд; 2) организации и осуществлению взаимодействия с государственным заказчиком, организацией, подавшей ходатайство об изъятии; 3) принятию решения об изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд, изданию правового акта об изъятии объекта недвижимого имущества для государственных нужд и его опубликованию либо принятию решения об отказе в удовлетворении ходатайства об изъятии; 4) информационному обеспечению изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд; 5) организации и осуществлению взаимодействия с правообладателем изымаемого недвижимого имущества; 6) организации и осуществлению взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти по вопросам, связанным с изъятием недвижимости и государственной регистрацией права на нее; 7) обращению в суд в случае принудительного изъятия объекта недвижимого имущества для государственных нужд.

В параграфе третьем «**Принципы осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд»** проведен комплексный анализ теоретических источников и действующего законодательства, который позволил включить в соответствующую систему общие и специальные принципы.

К первой группе предлагается отнести конституционные, межотраслевые принципы, принципы административного права и административного процесса, формирующие социально-правовое содержание осуществления полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд. В качестве *общих принципов,* многие из которых имплементированы в систему российского права посредством закрепления в тексте Конституции РФ и федеральных законов, предложено считать: законность; федерализм; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; гласность.

Вторую группу составляют организационные принципы, которые дополняют действие общих и образуют непосредственную основу, содержат главные положения об осуществлении исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд. *Специальные принципы* выступают базовыми при реализации таких полномочий в конкретных случаях. Среди *специальных принципов* следует особо отметить следующие – обеспечение баланса публичных и частных интересов; исключительность и безальтернативность; учет особенностей изымаемого объекта недвижимости; достаточность финансового обеспечения полномочий.

Глава 2 «**Порядок осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд»** содержит три параграфа.

В параграфе первом **«Общий порядок осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд»** на основе исследования теоретических подходов (А.В. Винницкий, К.В. Давыдов, Л.Л. Попов, В.Д. Сорокин, А.И. Стахов), сложившихся в науке административного права и процесса, а также выводов юридической конфликтологии (В.Н. Кудрявцев, П.А. Астахов) обоснована авторская позиция об отнесении процесса реализации полномочий исполнительными органами субъекта Российской Федерации по

изъятию объектов недвижимости для государственных нужд к административной процедуре и раскрыто ее содержание.

Изучение действующего законодательства выявило два порядка изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд: добровольный и принудительный. При этом последовательность осуществления органом исполнительной власти соответствующих полномочий и в первом, и во втором случае одинаковы до момента согласия или несогласия собственника с самим фактом изъятия объектов недвижимости для государственных нужд либо с существенными условиями заключаемого соглашения. Тем самым реализация полномочий исполнительным органом субъекта Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества представляет собой разновидность связанной с удовлетворением жизненных потребностей населения позитивной управленческой деятельности, которая, осуществляется в форме административной процедуры. Отсутствие согласия собственника на само изъятие либо если с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа позволяют уполномоченному органу предъявить иск о принудительном изъятии объекта недвижимости для государственных нужд, который рассматривается в рамках судебной процедуры. Таким образом, порядок осуществления полномочий органов исполнительной власти г. Москвы и Московской области по изъятию объектов недвижимого имущества государственных нужд включает обязательную административную процедуру и дополнительную судебную процедуру.

Содержание указанной административной процедуры составляют соответствующие действия уполномоченного органа, образующие следующие процессуальные стадии, включающие определенные этапы: 1) *возбуждение (заведение) административного дела*, содержащее этапы – формирование документов – оснований для изъятия и инициирование процедуры изъятия; 2) *рассмотрение обращения об изъятии недвижимого имущества и принятие решения* (этапы: рассмотрение обращения и принятие решения по обращению); 3) *исполнение решения по изъятию объектов недвижимости для государственных*

*нужд (*этапы: информационно-уведомительный и подготовка, согласование и подписание соглашения об изъятии объекта недвижимости для государственных нужд).

Анализ правового регулирования и правоприменительной практики позволил сделать вывод, что уполномоченные органы г. Москвы и Московской области при изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд этих регионов обладают схожими полномочиями, которые реализуются в рамках соответствующей административной процедуры. Однако если в г. Москве принят специальный нормативный правовой акт, конкретизирующий и детализирующий положения действующего законодательства, то в Московской области подобный акт отсутствует.

В параграфе втором **«Особенности реализации органами исполнительной власти г. Москвы полномочий по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд в рамках осуществления градостроительной деятельности и в целях реновации»** выявлены отличительные черты реализации органами исполнительной власти г. Москвы полномочий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд обусловленное статусом г. Москвы как столицы Российской Федерации. В статутном законе закреплена возможность специального правового регулирования отношений, возникающих при осуществлении градостроительной деятельности и в целях реновации, что предполагает наличие нормативных правовых актов г. Москвы, которые определяют региональную специфику изъятия недвижимого имущества для государственных нужд.

Анализ нормативной базы и правоприменительной практики показал, что наибольшее количество изъятий недвижимости для государственных нужд г. Москвы происходит в рамках адресной инвестиционной программы, комплексного развития территорий и в целях реновации. Основные полномочия здесь возлагаются на Департамент городского имущества г. Москвы, который реализует полномочия по установлению собственников изымаемого недвижимого имущества, принятию итогового решения об изъятии имущества в форме

распоряжения, оценке рыночной стоимости изымаемых и (или) предоставляемых нежилых помещений, подготовке соглашений с собственниками изымаемого недвижимого имущества, обеспечению государственной регистрации перехода прав на изымаемое имущество, подготовке исковых заявлений по обеспечению судебной защиты публичных интересов в случае уклонения собственников от заключения соглашений. При этом в последнее время полномочия по изъятию земельных участков и иных объектов недвижимости возложены на ГКУ «Московский центр недвижимости».

В параграфе третьем **«Полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках судебной защиты публичного интереса при изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд»** рассмотрено участие уполномоченных органов в соответствующих судебных процедурах.

Соискателем в процессе исследования выделено три главных условия реализации полномочий органов исполнительной власти по изъятию недвижимого имущества для государственных нужд. Во-первых, обязанность органов исполнительной власти обеспечить равноценное возмещение стоимости изымаемого недвижимого имущества. Во-вторых, возмещение должно быть осуществлено предварительно, то есть органы исполнительной власти обязаны возместить в полном объеме стоимость изымаемого имущества или передать равноценное недвижимое имущество до фактического и юридического прекращения права на недвижимое имущество. В-третьих – это добровольность изъятия, выраженная в согласии правообладателей на условия изъятия недвижимого имущества, предлагаемые органами исполнительной власти, в ином случае изъятие возможно только по решению суда. Тем самым обращение в суд органов исполнительной власти либо правообладателей при наличии спора по факту или условиям изъятия недвижимого имущества, а также рассмотрение их требований в судебном порядке является одновременно и конституционной гарантией, и дополнительной судебной процедурой изъятия недвижимого имущества для государственных нужд.

В рамках дополнительной судебной процедуры по принудительному изъятию объекта недвижимого имущества для государственных нужд полномочия исполнительного органа субъекта Российской Федерации имеют процессуальный характер, они реализуются в правах и обязанностях гражданского истца, предусмотренных ГПК РФ и АПК РФ. После вынесения судебного акта о принудительном изъятии недвижимого имущества в полномочия органа исполнительной власти, принявшего решение об изъятии недвижимого имущества, входит обеспечение перечисления компенсационных выплат на расчетный счет, указанный лицом, у которого изымается недвижимое имущество либо их внесение в депозит нотариуса по месту нахождения изымаемого недвижимого имущества.

Проведенное исследование позволило установить, что полномочия органов исполнительной власти в рамках судебной защиты публичного интереса при изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд реализуются в двух видах процесса. *Во-первых, в рамках административного судебного процесса.* Орган исполнительной власти, принявший решение об изъятии недвижимого имущества для государственных нужд, в зависимости от вида процесса выступает либо ответчиком в арбитражном судопроизводстве, либо административным ответчиком в административном судопроизводстве. При этом уполномоченный орган наделяется соответствующими правами и обязанностями. В частности, и в арбитражном, и в административном судопроизводстве уполномоченный орган обязан доказывать соответствие изданного распоряжения об изъятии недвижимости закону или иному нормативному правовому акту, наличие у него основания и надлежащих полномочий на принятие оспариваемого распоряжения, соблюдение обстоятельств и порядка его принятия.

Во-вторых, в гражданском, арбитражном процессе, когда осуществляется судебная защита публичных интересов после изъятия недвижимого имущества. Органы исполнительной власти обладают полномочиями по защите публичных интересов в судах после завершения административной процедуры изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд посредством подачи исковых заявлений. Уполномоченный орган подает иски по вопросам, связанным

с ненадлежащим исполнением правообладателями изымаемого имущества обязательств по заключенным соглашениям.

В **заключении** приводятся общие выводы по теме исследования и предложения по совершенствованию полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд.

Приложение содержит проект нормативного правового акта, регулирующего порядок взаимодействия органов исполнительной власти Московской области, а также организаций при осуществлении мероприятий по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд Московской области.

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах:

I. Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, включенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

Золотов Л.А. О дуализме правовой природы изъятия объектов недвижимого имущества для государственных нужд // Хозяйство и право. – 2024. – № 4. – С. 86 – 100. (0,7 п.л.).

Золотов Л.А. О целях изъятия объектов недвижимого имущества для нужд субъекта Российской Федерации // Градостроительное право. – 2024. – № 3. – С. 14 – 18. (0,6 п.л.).

Золотов Л.А. О полномочиях органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по изъятию объектов недвижимого имущества для государственных нужд (на примере г. Москвы и Московской области) // Правовая политика и правовая жизнь. – 2025. – № 1. – С. 280 – 292. (0, 77 п.л.).

II. Публикации в иных изданиях:

Золотов Л.А. Административное усмотрение при принятии решений об изъятии объектов недвижимого имущества для государственных нужд г. Москвы // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы: сборник докладов XIII Московской юридической недели / ред. кол. Зубарев С.М., Андрюхина Э.П., Поляков М.М.: в 4 ч. Ч. 4. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 243 – 246. (0,34 п.л.).

Золотов Л.А. Институт изъятия недвижимого имущества для государственных нужд в системе административного права // Российская правовая система: в поисках национальной идентичности: сборник докладов XIV

Московской юридической недели/ ред. кол. Абрамова Н.А., Зубарев С.М., Лебедева Е.А.: в 6 ч. Ч. 2. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2025. – С. 253 – 255 (0,17 п.л.).