

Земельно-имущественные и экологические правоотношения



**Наталья Михайловна
ФРОЛОВА,**

доцент кафедры
гражданского права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
nmfrolova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Фактическое изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд: правовая природа и способы защиты

***Аннотация.** В настоящей статье рассмотрен не предусмотренный законодательством, но признаваемый судебной практикой институт фактического изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд: его правовая природа и способы защиты, которые могут использовать субъекты права в случае фактического изъятия у них земельных участков.*

В статье содержится анализ отдельных судебных решений, позволивший выявить существующие пробелы в правовом регулировании отношений, связанных с фактическим изъятием земельных участков для государственных нужд. В частности, остаются не до конца урегулированными вопросы, касающиеся способов защиты собственника фактически изъятых земельных участков. Действующее законодательство не выработало действенных правовых механизмов защиты прав и законных интересов правообладателей, не сформулировало единого подхода к определению равноценности и справедливости возмещения, предоставляемого правообладателю при изъятии земельного участка для государственных нужд. Решение этих вопросов позволит обеспечить баланс публичных и частных интересов.

***Ключевые слова:** фактическое изъятие, земельный участок, имущество, способы защиты, государственные и муниципальные нужды, убытки, компенсация, правомочия владения, пользования, распоряжения.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.105.5.188-196

Natalya M. FROLOVA,

Associate Professor

of the Department of Civil Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

nmfrolova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Actual seizure of land for state and municipal needs: legal nature and methods of protection

Abstract. *This article considers the institution of the actual seizure of land plots for state and municipal needs, which is not provided for by legislation, but recognized by judicial practice: its legal nature and methods of protection that legal entities can use in the event of the actual seizure of land plots from them.*

The article contains an analysis of individual court decisions, which made it possible to identify existing gaps in the legal regulation of relations related to the actual seizure of land for state needs. In particular, the issues concerning the ways of protecting the owner of the actually seized land plot remain not fully settled. The current legislation has not developed effective legal mechanisms to protect the rights and legitimate interests of right holders, has not formulated a unified approach to determining the equivalence and fairness of compensation provided to the right holder when withdrawing land for state needs. The solution of these issues will ensure a balance of public and private interests.

Keywords: *actual seizure, land plot, property, methods of protection, state and municipal needs, losses, compensation, powers of possession, use, disposal.*

Общие правила изъятия имущества, в частности земельного участка, для государственных нужд сформулированы в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, в соответствии с которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Более детально правила изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд изложены в ст. 279—282 ГК РФ, ст. 49, гл. 7.1 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), иных законах.

Из пункта 1 ст. 56.3 ЗК РФ следует, что изъятие земельного участка может быть осуществлено только в определенных целях: строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения при условии, что такие объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования (за исключением объектов федерального, регионального или местного значения, которые в соответствии с



законодательством о градостроительной деятельности не подлежат отображению в документах территориального планирования) и утвержденными проектами планировки территории.

Согласно п. 2 ст. 56.3 ЗК РФ принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях, не предусмотренных п. 1 ст. 56.3 ЗК РФ, должно быть обосновано:

- 1) решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории (в случае изъятия земельных участков для создания или расширения особо охраняемой природной территории);
- 2) международным договором Российской Федерации (в случае изъятия земельных участков для выполнения международного договора);
- 3) лицензией на пользование недрами (в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя);
- 4) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в случае изъятия земельного участка в связи с признанием расположенного на таком земельном участке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции).

В иных случаях, не предусмотренных ст. 56.3 ЗК РФ, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд недопустимо.

Порядок изъятия земельных участков закреплен в ст. 56.10 ЗК РФ и предусматривает два способа изъятия: добровольный — путем подписания соглашения об изъятии и принудительный, заключающийся в том, что если по истечении 90 дней со дня получения правообладателем изымаемой недвижимости проекта соглашения об изъятии недвижимости он его не подписал, уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, принявшие решение об изъятии, либо организация, на основании ходатайства которой принято решение об изъятии, вправе обратиться в суд с иском о принудительном изъятии земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимости (п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ).

Изъятие земельного участка в нарушение данного порядка квалифицируется судами как фактическое изъятие.

Согласно пункту 4 Обзора судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных и муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 10.12.2015 (далее — Обзор судебной практики по изъятию земельных участков), фактическое изъятие земельного участка — это фактическое лишение правообладателя (частично или полностью) имущества при отсутствии решения об изъятии или несоблюдении процедуры изъятия.

Использованный в п. 4 Обзора оборот «фактическое лишение правообладателя имущества» указывает на то, что при фактическом изъятии мы имеем тот же правовой результат, что при изъятии, осуществляемом в рамках законодательства — выбытие земельного участка из обладания правообладателя. Различие заключается в том, что при фактическом изъятии выбытие имущества происходит без соблюдения процедур, предусмотренных законодательством. Кроме того, в отличие от изъятия, осуществляемого в рамках законодательства,

при фактическом изъятии правообладатель может лишиться имущества не полностью, а лишь частично.

Реализация правомочия по распоряжению земельным участком при его фактическом изъятии также становится невозможной, поскольку ни один покупатель не готов его приобретать без правомочий по владению и пользованию.

С точки зрения собственника земельного участка фактическое изъятие имеет место и тогда, когда правомочия по владению, пользованию и распоряжению земельным участком правообладателем юридически не утрачены, однако в результате действий/бездействия публично-правового образования настолько ограничены, что первоначальные цели приобретения такого земельного участка становятся фактически нереализуемы.

Например, распространение на земельный участок сельскохозяйственного назначения санитарно-защитной зоны кладбища не лишает собственника фактического владения этим участком, а лишь влечет за собой невозможность использовать земельный участок по целевому назначению в силу несоответствия качества почвы целям выращивания и употребления в пищу сельскохозяйственных культур. В деле № А40-49895/2020, которое передано Верховным Судом РФ в Арбитражный суд г. Москвы на новое рассмотрение, истец требовал взыскать убытки за фактически изъятый земельный участок в результате занятия его частью городского кладбища, исходя не только из размера земли, на котором появились захоронения, но и с учетом земли, составляющей санитарно-защитную зону кладбища.

Следует отличать лишение правообладателя правомочий владения и пользования имуществом (в том числе земельным участком) от существенного ограничения данных правомочий, которое суды, как правило, не квалифицируют как фактическое изъятие. Суды исходят из того, что существенно ограниченные в результате действий/бездействия органов власти правомочия владения и пользования могут быть возобновлены при прекращении негативного воздействия на имущество (в том числе земельный участок) или при проведении восстановительных процедур.

Например, на изъятom для государственных нужд земельном участке в интересах публично-правового образования были проведены работы по укреплению берега реки, в результате чего на соседнем (не изъятom) участке произошло повреждение фундамента дома до степени невозможности проживания в нем без риска для жизни и здоровья.

В данном случае правомочие владения земельным участком и домом сохраняется: третьи лица (в отличие от ситуаций фактического изъятия) доступа к нему не получают; правомочие пользования становится ограниченным, поскольку жить в доме опасно; полномочие по распоряжению в целом реализуемо, другое дело, что ценность недвижимости (земельного участка и дома) в связи с работами, проведенными на соседнем участке в интересах публично-правового образования, существенно упала.

Ессентукский городской суд Ставропольского края посчитал, что убытки правообладателю причинены в результате действий органа власти, который как заказчик работ не обеспечил надлежащий надзор за подрядчиком, выполнявшим работу по укреплению берега (решение от 24.05.2022 № 2-81/2022). В основу решения было положено экспертное заключение, в котором эксперт признал



возможность привести дом в пригодное состояние и определил стоимость такого ремонта. Правовых оснований для выплаты стоимости дома и земельного участка (как это было бы в случае фактического изъятия имущества) суд не усмотрел.

Таким образом, отсутствие возможности реализации правообладателем правомочий, предусмотренных ч. 1 ст. 209 ГК РФ, в результате неправомерных действий (бездействия) органов власти и невозможность их восстановления — главный отличительный признак фактического изъятия, позволяющий отграничить фактическое изъятие от причинения вреда.

Второй признак фактического изъятия — неправомерность действий (бездействия) со стороны публично-правового образования, что следует из п. 4 Обзора судебной практики по изъятию земельных участков, в котором сказано, что защита интересов правообладателя, земельный участок которого был фактически изъят, осуществляется на основании ст. 16, 1069 ГК РФ.

В юридической литературе отмечается, что «по правовой природе фактическое изъятие органами власти земельного участка без соблюдения соответствующей процедуры представляет собой нарушение прав на земельный участок в форме его самовольного занятия, для защиты от которого специальными нормами земельного законодательства предусмотрен отдельный перечень способов защиты (ст. 60—62 ЗК РФ)»¹:

- 1) признание недействительными не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления (пп. 1 п. 2 ст. 60, ст. 61 ЗК, ст. 13 ГК РФ);
- 2) приостановление исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления (пп. 2 п. 2 ст. 60 ЗК РФ) и др.

Следует, однако, обратить внимание, что не все из указанных в названных нормативных актах способах защиты суды оценивают как ненадлежащие, о чем будет сказано ниже.

Способы защиты при фактическом изъятии в нормативных актах не определены, поскольку, как говорилось ранее, сам институт фактического изъятия действующим законодательством не предусмотрен. В пункте 4 Обзора судебной практики по изъятию земельных участков указано, что правообладатель фактически изъятых и используемых для государственных и муниципальных нужд имущества вправе требовать возмещения убытков в размере рыночной стоимости такого имущества.

Основной и, как показывает судебная практика, единственный способ защиты при фактическом изъятии — возмещение убытков.

Ряд специалистов отмечают, что ограничение собственника при фактическом изъятии только правом на полное возмещение вреда «может порождать чувство безнаказанности для должностных лиц публичных органов»². И с дан-

¹ Григорьев М. И. Фактическое изъятие земельных участков для публичных нужд: способы защиты прав землевладельцев // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 1.

² Пельвицкая Е. П. К вопросу об отдельных правомочиях собственника при фактическом изъятии (фактическом занятии) земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 2.

ным мнением можно согласиться, если учитывать, что нередко фактическое изъятие земельного участка сопряжено с утратой расположенного на нем имущества (в результате проведения строительных работ, включающих демонтаж наземных/подземных сооружений), проводимых в рамках фактического изъятия земельного участка, стоимость которого при соблюдении процедуры изъятия была бы возмещена, и наоборот, не будет компенсирована, если правообладатель не докажет наличие демонтированного имущества на момент начала фактического изъятия земли.

Очевидно, что добиться справедливой компенсации при фактическом изъятии земельного участка, на котором имелись (но на дату судебного заседания по спору о фактическом изъятии отсутствуют) сооружения, правообладателю крайне сложно, а потому всегда есть вероятность получения правообладателем несоизмеримой (меньшей, чем размер фактически причиненного вреда) компенсации за фактически изъятое имущество.

В редких случаях правообладатели избирают такой способ защиты, как возложение на публично-правовое образование обязанности предоставить в собственность земельный участок, равноценный фактически изъятому.

Четвертый кассационный суд общей юрисдикции³ признал законным Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 31.08.2021 № 33-19883/2021, который принял решение обязать администрацию муниципального образования г. Краснодар предоставить двум сособственникам, у которых фактически был изъят земельный участок, право собственности на доли в равноценном земельном участке (без его идентификации).

Однако истцы просили предоставить право собственности не на абстрактный аналогичный земельный участок, а на земельные участки, выбранные ими и указанные в исковом заявлении. Четвертый кассационный суд общей юрисдикции отказал в удовлетворении требований истцов в данной части, сославшись на ст. 10, 25 ЗК РФ.

В пункте 2 ст. 10 ЗК РФ предусматривается право органов местного самоуправления распоряжаться в пределах своей компетенции земельными участками, находящимися в собственности соответствующих публично-правовых образований. Одновременно в п. 1 ст. 25 ЗК РФ закреплено положение о том, что право на земельный участок возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством, одним из которых является акт (действие) государственного органа или акт (действие) органа местного самоуправления, должностного лица. Данные акты являются формой реализации правомочий собственника по распоряжению принадлежащим ему имуществом и одновременно основанием для регистрации права собственности на земельный участок.

В рассматриваемом случае, как указал Четвертый кассационный суд общей юрисдикции, не возникло спора о субъективном праве истцов на конкретные земельные участки с кадастровыми номерами, а потому при рассмотрении дела по требованиям о признании права собственности на конкретные участки суд

³ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2022 № 88-11479/2022.



фактически подменяет орган местного самоуправления, поскольку таким образом осуществляет его функции.

Из вышеуказанных судебных актов можно сделать несколько выводов.

Во-первых, суды признали законным такой способ защиты, как возложение на публично-правовое образование обязанности предоставить в собственность земельный участок, равноценный фактически изъятому.

Во-вторых, частичное (а не в объеме изначально заявленных требований) удовлетворение требований истцов существенно затруднило путь к восстановлению их имущественного положения, если учитывать высокий риск возникновения спора между правообладателями и публично-правовым образованием относительно того, какой земельный участок равноценен фактически изъятому.

В-третьих, признавая за правообладателем право на подачу иска об обязанности публично-правового образования предоставить равноценный земельный участок взамен фактически изъятого, суд не признал за правообладателем права требовать предоставить конкретный земельный участок (с кадастровым номером).

Что касается первого вывода, то он не поддерживается другими судами⁴. Так, в частности, Девятый арбитражный апелляционный суд пришел к выводу об избрании истцом ненадлежащего способа защиты нарушенного права, поскольку право на равноценное недвижимое имущество при изъятии может быть реализовано только добровольно и на стадии заключения соглашения.

В соответствии с п. 3 ст. 281 ГК РФ при наличии согласия лица, у которого изымается земельный участок, в соглашении об изъятии может быть предусмотрено предоставление этому лицу иного земельного участка и (или) иного недвижимого имущества на условиях и в порядке, которые определены законодательством, с зачетом стоимости такого земельного участка и (или) иного недвижимого имущества или прав на них в размер возмещения за изымаемый земельный участок. Аналогичная норма содержится в п. 3 ст. 56.9 ЗК РФ

В данных статьях (п. 3 ст. 281 ГК РФ, п. 3 ст. 56.9 ЗК РФ) говорится о праве, а не об обязанности сторон соглашения об изъятии предусмотреть предоставление равноценного иного недвижимого имущества.

Ненадлежащим способом защиты при фактическом изъятии земельного участка является иск правообладателя о сносе самовольной постройки — объекта, который был возведен на данном земельном участке, например, автомобильной дороги общего пользования. Интерес в предъявлении такого иска есть у правообладателя, который желает сохранить фактически изъятый земельный участок, а не получить денежную компенсацию за его утрату. С одной стороны, фактическое занятие публично-правовым образованием земельного участка (ему не принадлежащего) объектами дорожной инфраструктуры или иными объектами, для строительства которых изымаются земельные участки, содержит в себе большинство признаков самовольной постройки (ст. 222 ГК РФ), однако ключевым отличием, в итоге делающим такой способ защиты при фактическом изъятии как снос самовольной постройки ненадлежащим, является субъект — публично-правовое образование и его интерес.

⁴ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.02.2019 по делу № А40-9183/18.

В соответствии со ст. 304 ГК РФ, собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, даже если эти нарушения и не соединены с лишением владения.

Собственник, субъект иного вещного права на земельный участок, его законный владелец либо лицо, права и законные интересы которого нарушает сохранение самовольной постройки, вправе обратиться в суд по общим правилам подведомственности дел с иском о сносе самовольной постройки (п. 22 постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22).

Осуществление самовольной постройки является виновным действием, доказательством совершения которого служит установление хотя бы одного из условий, перечисленных в указанной норме, а именно: постройка создана на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом или иными правовыми актами; постройка создана без получения необходимых для этого разрешений; постройка создана с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

В соответствии с ч. 2 ст. 10 ГК РФ, не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. При нарушении данного требования суд может отказать лицу в защите права, в том числе при предъявлении иска в порядке ст. 304 ГК РФ.

Именно ссылка на ч. 2 ст. 10 ГК РФ была положена в основу решения об отказе в иске о сносе автомобильной дороги общего пользования, построенной на фактически изъятom земельном участке. Суд учел функциональное предназначение спорной части автомобильной дороги — обеспечение проезда автотранспортных средств в четыре района республики, обеспечение возможности для передвижения наземного транспорта граждан, муниципальных служб и правоохранительных органов, создание безопасных условий проживания в населенном пункте, соблюдения правил дорожного движения, соблюдения публичного правопорядка в целом. Доказательств, опровергающих данный вывод, истцом не было представлено.

Соотнеся частный интерес собственника в сохранении имущества и публичный интерес по сохранению безопасности передвижения в отдаленные районы, принимая во внимание возможность нанесения ущерба инфраструктуре района, суды пришли к выводу о несоразмерности заявленного истцом требования возможным последствиям приведения в исполнение решения суда в случае удовлетворения иска, что является самостоятельным и достаточным основанием для отказа в удовлетворении заявленного иска⁵.

Еще одним ненадлежащим способом защиты при фактическом изъятии земельного участка являются иски об обязанности изъять недвижимое имущество. По мнению судов⁶, такой иск не подлежит удовлетворению в силу того, что правообладатель такого земельного участка не может являться инициатором его изъятия.

⁵ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.08.2017 № Ф02-3399/2017 по делу № А69-3802/2015.

⁶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.10.2022 № А40-101920/2021.



Лица, по ходатайству которых может быть принято решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, перечислены в ч. 1 ст. 56.4 ЗК РФ.

Таким образом, как показывает судебная практика, единственное, на что с уверенностью может рассчитывать собственник при фактическом изъятии, — это возмещение убытков в размере стоимости фактически изъятого имущества и иных убытков, например в размере уплаченного земельного налога за период с момента фактического изъятия земельного участка.

Арбитражный суд Московской области, рассмотрев дело № А40-168463/2018, указал, что до момента государственной регистрации перехода права собственности на фактически изъятый земельный участок от общества к городу Москва на Обществе как собственнике земельного участка лежала обязанность по оплате земельного налога. Договор Департамента городского имущества г. Москвы о том, что земельным законодательством не урегулирован возврат уплаченного земельного налога, суд признал необоснованным, поскольку заявленные обществом требования направлены на возмещение убытков в виде расходов на содержание принадлежащего ему земельного участка, фактически изъятого для нужд города Москвы и строительства на нем автодороги.

Подводя итоги, можно сказать, что судебная практика не выработала действенных правовых механизмов защиты права и законных интересов правообладателя при фактическом изъятии земельного участка. Основной из признаваемых судебной практикой способ защиты — возмещение убытков — имеет свои недостатки. При отсутствии предварительного уведомления органами власти об изъятии земельного участка, направленного на фиксацию имущества, имеющегося у правообладателя на дату принятия решения об изъятии, затрудняется определение действительного размера убытков на момент вынесения судебного решения. На момент признания судом фактического изъятия имущества его объем зачастую существенно уменьшен (снесены наземные конструкции, постройки, уничтожены подземные коммуникации, иные объекты).

Решение поднятых в настоящей статье вопросов позволит обеспечить баланс публичных и частных интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Вербина О. Л.* Спорные вопросы реализации процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Юрист. — 2022. — № 6.
2. *Григорьев М. И.* Фактическое изъятие земельных участков для публичных нужд: способы защиты прав землевладельцев // Вестник Арбитражного суда Московского округа. — 2015. — № 1.
3. *Пельвицкая Е. П.* К вопросу об отдельных правомочиях собственника при фактическом изъятии (фактическом занятии) земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Бизнес, менеджмент и право. — 2018. — № 2.