

УДК 349.41
ББК 67.407

DOI: 10.25683/VOLBI.2021.56.367

Gareev Amir Aydarovich,
4th year student of the Faculty of Law,
National Research University
Higher School of Economics,
Russian Federation, Moscow,
e-mail: amir.gareev.1999@mail.ru

Гареев Амир Айдарович,
студент 4-го курса факультета права,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, г. Москва,
e-mail: amir.gareev.1999@mail.ru

Ieroklis Elena Georgievna,
4th year student of the Faculty of Law,
National Research University
Higher School of Economics,
Russian Federation, Moscow,
e-mail: e.ieroklis@gmail.com

Иероклис Елена Георгиевна,
студент 4-го курса факультета права,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, г. Москва,
e-mail: e.ieroklis@gmail.com

ПРОБЛЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

THE PROBLEM OF RESPONSIBILITY FOR THE EXPROPRIATION OF LAND PLOTS FOR STATE OR MUNICIPAL NEEDS

12.00.06 — Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право
12.00.06 — Land law; natural resource law; environmental law; agrarian law

В работе проводится анализ проблемы привлечения государства к ответственности по обязательствам из причинения вреда (деликтным обязательствам) на примере дела Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 302-ЭС20-6718. Данное дело касается проблемы фактических изъятий объектов частной собственности, т. е. связанных с лишением владения, в связи с нуждами органов публичной власти. Ст. 49 Земельного кодекса РФ предусматривает строго ограниченный (закрытый) перечень оснований, а ст. 56.3 — условий изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. В соответствии с п. 1 ст. 281 Гражданского кодекса РФ изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд возможно только в случае денежной компенсации. Эта же идея закреплена в источниках международного права и статье 35 Конституции, которая гласит, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд возможно только при условии предварительного и равноценного возмещения. Несмотря на наличие законодательного регулирования вопросов изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в большинстве случаев подобные действия органов государственной власти не имеют под собой достаточных правовых оснований, не соблюдается процедура и условия изъятий, что говорит о существенном нарушении конституционного права на неприкосновенность частной собственности. Авторами настоящей статьи даются практические рекомендации для частных субъектов (физических и юридических лиц), право которых оказалось нарушено, а именно предлагаются возможные формулировки предмета исковых требований, перечисляются правовые основания для удовлетворения иска, анализируются принципы равноценности и предварительности компенсации, в заключение проводится краткий сравнительно-правовой анализ немецкого, американского и российского решений проблемы фактических изъятий.

The paper analyzes the problem of holding the state liable for obligations arising out of the infliction of harm (tort obligations) on the example of Case No. 302-ES20-6718 of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation, 3 November 2020. This case concerns the problem of de facto seizure of private property, i. e. involving deprivation of possession, in connection with the needs of public authorities. Article 49

of the Land Code of the Russian Federation provides for a strictly limited (closed) list of grounds and Article 56.3 — conditions for seizure of land plots for state or municipal needs. In accordance with article 281 (1) of the Civil Code of the Russian Federation, a land plot may be expropriated for state or municipal needs only in the case of monetary compensation. The same idea is embodied in the sources of international law and Article 35 of the Constitution, which states that compulsory expropriation of property for state needs is possible only on condition of prior and equivalent compensation. Despite the existence of legislative regulation of questions of seizure of land plots for state or municipal needs, in most cases such actions of state authorities do not have sufficient legal grounds, the procedure and conditions of requisition are not fulfilled which is an essential infringement of constitutional right to inviolability of private property. The authors of this article give practical recommendations for private subjects (physical and legal persons) whose rights have been violated, i. e.: possible subject of claims, lists the legal grounds for the claim upholding, analyze the principles of equivalence and prior compensation, and conclude with the brief comparative legal analysis of German, American and Russian solutions to the problem of de facto seizures.

Ключевые слова: деликт государства, изъятия для публичных нужд, право частной собственности, неприкосновенность частной собственности, фактические изъятия, регуляторные изъятия, компенсация за изъятие частной собственности, публично-правовое образование, земельный участок, возмещение расходов.

Keywords: tort of state, seizure of a land plot for public needs, private property right, inviolability of private property, de facto seizures, regulatory seizures, compensation for private property seizure, public-legal entity, land plot, reimbursement of costs.

Введение

Изученность проблемы. Изученность темы регуляторных изъятий земельных участков для государственных и муниципальных нужд на данный момент остается на низком уровне, поскольку судебных дел именно по тематике данного исследования весьма мало, многие из этих дел противоречивы. Данная тема на уровне правовой доктрины является изученной, однако не столь детально, сколько необходимо для соблюдения

баланса частных и публичных интересов в деликтном праве при изъятии земельных участков с последующей компенсацией лицам, имеющим земельный участок на праве собственности.

Актуальность. Часто можно встретить случаи, когда права частного лица могут нарушаться или ограничиваться публично-правовым образованием. В основном данная проблема теоретически актуализируется в деликтном праве. В ряде случаев можно столкнуться с примерами на практике, когда правомерные действия государственных органов и органов местного самоуправления могут нанести ущерб имуществу гражданина, в частности земельному участку, либо имуществу юридического лица, что, в свою очередь, порождает парадокс, обусловленный неоднозначностью правовых последствий таких действий. Также это могут быть и незаконные действия государства, которые влекут за собой ущемление интересов частных лиц. Этим обусловлена практическая актуальность выбранной темы.

Научная новизна исследования состоит в анализе судебной практики, посвященной ответственности государства за незаконное изъятие имущества для государственных и муниципальных нужд и в последующем анализе принятия необходимых мер для защиты частной собственности.

Целью исследования является рассмотрение судебной практики и позиций из научной доктрины по вопросам регуляторных изъятий для публичных нужд и анализ их соотношения с действующим законодательством. Исходя из цели исследования, необходимо решить следующие **задачи**:

- проанализировать позиции из судебной практики по вопросам возмещения потерь при изъятии публично-правовым образованием земельных участков;
- рассмотреть зарубежный опыт регулирования по изъятию имущества в пользу государства;
- изучить основные принципы, используемые при регуляторных изъятиях земельных участков в пользу государства.

Методология. Для достижения цели и решения задач в настоящей работе будут использованы такие методы, как анализ, синтез, индукция, сравнительно-правовой. Последний метод необходим в исследовании для сравнения отечественного опыта из законодательства и судебной практики с зарубежным в аспекте соотношения ответственности государства за изъятие частной собственности с последующим возмещением.

Целесообразность разработки темы заключается в том, что в настоящий момент в научной доктрине, в законодательстве и в судебной практике не до конца разработаны механизмы, позволяющие соблюсти баланс интересов при изъятии земельных участков для публичных нужд, а также в том, что в правоприменительной практике есть противоречия, которые необходимо устранить.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты можно использовать при определении механизмов, необходимых для судебных споров при определении справедливой компенсации лицам, чья собственность была изъята для публичных нужд.

Основная часть

В одном из дел Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации предприниматель купил автозаправочную станцию и два земельных участка и менее чем через год получил уведомление от учреждения [1]. Оно намеревалось реконструировать автомобильную дорогу путем расширения полос и тем самым сделало бы невозможным нахождение заправки на старом месте ввиду нарушения минимального расстояния до дороги [2]. Впоследствии часть земельного участка была занята трассой, соединяющей разные

города, однако никакого решения о фактическом изъятии со стороны ответчика не было. Предпринимателю пришлось перенести заправку из-за нарушения требований противопожарной безопасности, что также повлекло расходы.

Можно прийти к выводу, что нижестоящие суды действительно не учли ряд норм российского законодательства, которые обязательно нужно применить при решении данного вопроса, и выбрали неверную траекторию правовой оценки действий соответчиков. В частности, это ст. 35 Конституции Российской Федерации [3], где закреплено положение о принудительном отчуждении имущества для государственных нужд. Это важно, поскольку основной закон государства в гл. 2 гарантирует лицу сохранение его частной собственности и возможность предварительного и равноценного возмещения расходов, связанных с изъятием.

Рассматривая нормативную сторону данного дела, также можно натолкнуться на те случаи, когда возможен вариант изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, то есть конкретные случаи, предусмотренные законом. Это закреплено в ст. 49 Земельного Кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) [4], которая предусматривает открытый перечень таких случаев, среди которых значится строительство, реконструкция «объектов федерального транспорта, объектов связи федерального значения, а также объектов транспорта, объектов связи регионального значения». Однако такой позиции придерживаются не все ученые. Например, точка зрения Д. И. Ережипалиева и Н. А. Игониной состоит в том, что в законе не сказано, какие есть иные случаи, поэтому возможно злоупотребление со стороны публично-правовых образований при изъятии частной собственности [5]. В совокупности из ст. 35 Конституции РФ и ст. 49 ЗК РФ вытекает, что возмещение должно быть предварительным, равноценным, а изъятие может быть осуществлено лишь в исключительных случаях. Соответчики по делу не соблюли все эти важные и обязательные условия, что привело к возникновению долга со стороны ряда публично-правовых образований. Судебная практика по данному вопросу разнообразна. В одном из дел лицо пыталось оспорить решение об изъятии земельного участка, поскольку посчитало, что цель изъятия не соответствует ст. 49 ЗК РФ, поскольку она не обозначена в перечне [6]. На наш взгляд, здесь важно учесть не только цель изъятия участка, которую можно «притянуть» к одному из условий по ст. 49 ЗК РФ, но и законность и правильность самой процедуры изъятия и выплаты своевременной компенсации. Это дело показывает, что также важно понимать, какие именно цели преследует публично-правовое образование при изъятии земельного участка, потому что если сама по себе цель незаконна и соответствующего условия нет в законе, то это может привести к нарушению баланса интересов и к злоупотреблению правом.

При решении данного вопроса необходимо также понять, какой иск является основанием возмещения вреда. Представляется возможным, что это может быть иск о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями ответчика. В подтверждении данной позиции можно привести тезис, сформулированный в п. 4 «Обзор судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта». Там сказано, что «отсутствие решения об изъятии земельного участка (его части) или несоблюдение процедуры изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд само по себе не лишает правообладателя такого участка права на возмещение убытков, причиненных фактическим лишением имущества» [7]. В вышеуказанном деле решения об изъятии не было, как и не была соблюдена процедура изъятия земельного участка, предусмотренная ст. 281 Гражданского кодекса Российской Федерации

(ГК РФ). Следовательно, предприниматель имеет право на возмещение убытков, которые он понес, в том числе на перенос автозаправочной станции, поскольку это действие он совершил ввиду необходимости соблюдения правил противопожарной безопасности. Также с 1 апреля 2015 г. необходимым условием изъятия земельного участка для публичных нужд является предоставление правообладателю предварительного и равноценного возмещения [8]. То есть приводятся те же основные принципы изъятия, которые есть в Конституции и других нормативно-правовых актах, что подтверждает их важность и обязательность для государства.

Рассматривая вопрос о вине потерпевшего, можно заключить, что ее не было, поскольку на дату приобретения участка процедура реконструкции еще не была начата. Дорога просто находилась рядом. На этот счет также можно встретить вполне обоснованную и, на наш взгляд, верную позицию Ероховой М. А. [9], состоящую в том, что вопрос о выплате компенсации в принципе нерелевантен, так как за любое изъятие со стороны публично-правового образования необходимо платить. Более того, суды не смогли доказать недобросовестность предпринимателя, и сам факт заключения договора купли-продажи земельного участка, часть которого в дальнейшем была занята дорогой, не может свидетельствовать о вине потерпевшего. С нашей точки зрения, доказать отсутствие вины можно при помощи двух аргументов. Во-первых, это даты. Купля-продажа была осуществлена раньше, чем появилось распоряжение Министерства земельных и имущественных отношений Республики Тыва, и предприниматель, безусловно, не знал о реконструкции на момент покупки. И, во-вторых, нет никакой причинно-следственной связи между покупкой-продажей земельного участка и реконструкцией дороги, следовательно, его вины в том, что часть дороги оказалась на его участке, нет.

Исходя из положений о равноценности и предварительности возмещения убытков, о которых речь шла выше, можно предположить, что основанием возмещение вреда может стать иск о взыскании долга, возникшего в силу ст. 35 Конституции, ст. 281 ГК РФ и ст. 49 ЗК РФ. Это связано с тем, что такая обязанность вытекает из того, что ответчик должен выплатить компенсацию еще до фактического занятия части земельного участка предпринимателя. Поскольку, исходя из материалов дела, видно, что сделано этого не было, обязательство, возникшее из неправомерных действий казенного учреждения, муниципалитета, органов исполнительной власти субъекта РФ, должно быть удовлетворено, и в случае отсутствия его удовлетворения предприниматель все же имеет право на возмещение вреда, которое можно доказать в вышестоящих судебных инстанциях. В подтверждении данного тезиса также можно обратиться и к доктринальным источникам. Например, в комментарии к основным положениям гражданского законодательства [10], в частности к ст. 16.1 ГК РФ, указано, что признание строительства объектов правомерными — это неверная квалификация случаев изъятия земельных участков, поскольку «обязанность изъятия земельного участка и выплаты возмещения следует из ст. 35 Конституции РФ, а также ст. 279—282 ГК РФ, ст. 49 гл. VII.1 ЗК РФ». Данная ссылка на нормы различных кодифицированных федеральных законов и на Конституцию предполагает, что одной из основных целей вынесения решения в пользу предпринимателя является восстановление баланса частных и публичных интересов и справедливости.

Что касается судьбы земельного участка, то в данном случае для восстановления баланса и справедливости соответчиком необходимо компенсировать ту часть земельного участка, которая занята дорогой, а также возместить реальный ущерб, который понес предприниматель. Стоимость части земельного участка, занятого трассой, должна возме-

щаться по рыночной цене на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков. Это в своем Постановлении указал Конституционный Суд РФ [11]. В связи с этим возникает логичный вопрос о том, кто должен возместить компенсацию. На наш взгляд, надлежащим ответчиком в данном случае следует признать, во-первых, субъект РФ — Министерство земельных и имущественных отношений, поскольку именно оно инициировало эту реконструкцию и его неправомерные действия (их нарушение) следуют из правил об изъятии имущества, а именно из ст. 49 ЗК РФ. Во-вторых, это муниципалитет в лице администрации, так как именно из-за нее пришлось менять местоположение заправки, а также она не компенсировала расходы. В-третьих, это казенное учреждение «Управление автомобильных дорог Республики Тыва», потому что оно, являясь юридическим лицом, самостоятельно несет ответственность по своим обязательствам. И этим учреждением также были причинены убытки наряду с другим соответчиком. Поэтому здесь наиболее правильным будет вариант солидарной ответственности. Данный подход следует признать относительно новым с научной точки зрения, так как понесенные убытки связаны с вышеуказанными лицами и они должны отвечать солидарно.

Также необходимо провести сравнение с некоторыми зарубежными правопорядками, для более объективного понимания данного вопроса. Изъятие имущества в пользу государства также часто применяется, например, в Германии. Наш анализ будет проведен в основном на основе соответствующей публикации Центра международных и сравнительно-правовых исследований, где речь как раз-таки идет об опыте изъятия земельных участков для публичных нужд и о месте компенсации в таких делах [12]. В немецкой доктрине одним из критериев является экономическая эффективность изъятия, чего мы не смогли обнаружить в отечественных научных трудах. Это удачный критерий, поскольку он ставит вопрос перераспределения выгод на второй план, а общее благосостояние общества — на первый. Однако общее и в Германии, и в России — то, что при изъятии земельного участка собственнику обязательно должна быть выплачена компенсация в том размере, который позволит сохранить баланс интересов. Похожей точки зрения придерживаются и в США. В Пятой поправке к Конституции США [13] указано, что государство не имеет права изымать частную собственность для публичного пользования без справедливой компенсации. То есть должна быть соблюдена формальная процедура изъятия. Это позиция подтверждается и в судебной практике США, где в одном из дел суд указал, что изъятие с выплатой соответствующей компенсации не противоречит Конституции США, поскольку была соблюдена процедура изъятия и все потери были компенсированы [14]. Что касается вопроса гарантированности компенсации, то, например, в Республике Корея и вообще есть закон, в названии которого фигурирует термин «компенсация», это Закон об изъятии земельных участков и компенсации Республики Корея (Korea Land Takings and Compensation Act).

Что касается принципов изъятия и выплаты компенсации, то отечественное законодательство во многом схоже с венгерским, где предусматривается, что она должна быть полной, безусловной и немедленной. При этом там также есть перечень случаев, когда изъятие для публичных нужд в принципе возможно. В отличие от спорного российского варианта, с точки зрения открытости перечня в Венгрии он исчерпывающий, что, на наш взгляд, является более успешным решением [15]. Среди прочего, там есть пункт про «развитие транспортной инфраструктуры».

Результаты

Принципы изъятия собственности у частных лиц на данный момент весьма детально проработаны в действующем гражданском и земельном законодательстве. Однако в научной доктрине и в судебной практике ведутся споры о возможности получения компенсации за изъятие земельных участков и иной собственности, а также о ее размере и целесообразности в различных случаях. В данном исследовании нам удалось выявить необходимые критерии, которые позволяют справедливо соблюсти баланс частных и публичных интересов, а также проанализировать судебную практику и выявить наиболее спорные судебные позиции по вопросам законности изъятия земельного участка для публичных нужд. В зарубежной правовой доктрине и в судебной практике также применяются различные подходы при определении справедливой компенсации за изъятия частной собственности в пользу государства. Сравнение позволило нам выявить ключевые аспекты и на-

правления, которые также можно применить и в отечественной правоприменительной практике.

Заключение

Подытоживая вышесказанное, мы видим, что во многих странах институт изъятия имущества, в частности земельных участков, существует и предполагает выплату компенсации в случае, если права собственника будут нарушены. Безусловно, нами были проанализированы не все страны, где такие правила применяются. Это еще и Польша, Норвегия, Италия, Австрия и множество других стран. Общее у них то, что данные положения закреплены в основных законах этих государств, а детально сама процедура и необходимость выплаты компенсации раскрываются в отдельных нормативно-правовых актах либо кодифицированных законах. И есть очень много схожих с российским законодательством положений, в том числе принципов изъятия для публичных нужд.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Определение Верховного Суда РФ от 3 нояб. 2020 г. № 302-ЭС20-6718.
2. Нормы пожарной безопасности. Автозаправочные станции. Требования пожарной безопасности НПБ 111-98* (утв. приказом Главного управления гос. противопожар. службы Мин-ва внутренних дел Рос. Федерации от 23.03.1998 г. № 25).
3. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ.
5. Игонина Н. А., Ережиалиев Д. И. Актуальные проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере долевого строительства // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2016. № 12. С. 66—70.
6. Постановление АС Московского округа от 09.07.2019 г. № Ф05-10209/2019 по делу № А40-215633/2018.
7. Обзор судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.12.2015 г.)
8. Ждан А. Размер компенсации при изъятии земельных участков: подходы судебной практики // *Жилищное право*. 2018. № 9. С. 49—57.
9. Компенсация за фактическое изъятие земельного участка для публичных нужд. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=t1-ChRqOZu8&t=442s>.
10. Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1—16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / А. В. Асосков, В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко и др. ; отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2020. 1469 с.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.02.2019 г. № 9-П.
12. Иностранное регулирование изъятия земельных участков для публичных нужд : аналит. справка (подготовлена в рамках исслед. проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований»). М., 2018.
13. U. S. Const. amend. V.
14. *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* — 467 U. S. 229, 104 S. Ct. 2321 (1984).
15. Конституция Венгрии от 16.06.2016 г.

REFERENCES

1. *Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of Nov. 3, 2020 No. 302-ES20-6718*. (In Russ.)
2. *Fire safety standards. Gas stations. Fire safety requirements NPB 111-98** (approved by order of the Main Directorate of the State Fire Service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation dated 03.23.1998 No. 25). (In Russ.)
3. *Constitution of the Russian Federation of 12.12.1993*. (In Russ.)
4. *Land Code of the Russian Federation of 25.10.2001 No. 136-FZ*. (In Russ.)
5. Igonina N. A., Erezhialiev D. I. Actual problems of legislative regulation and law enforcement practice in the field of shared construction. *Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2016, no. 12, pp. 66—70. (In Russ.)
6. *Resolution of the CA of the Moscow District of 09.07.2019 No. F05-10209/2019 in case No. A40-215633/2018*. (In Russ.)
7. *Review of judicial practice in cases related to the seizure of land plots for state or municipal needs in order to accommodate transport facilities* (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on Dec. 10, 2015). (In Russ.)
8. Zhdan A. The amount of compensation for the seizure of land: approaches of judicial practice. *Housing Law*, 2018, no. 9, pp. 49—57. (In Russ.)
9. *Compensation for the de facto seizure of a land plot for public needs*. (In Russ.) URL: <https://www.youtube.com/watch?v=t1-ChRqOZu8&t=442s>.
10. Asoskov A. V., Baybak V. V., Bevenko R. S., et al. *Basic provisions of civil law: article-by-article commentary to articles 1-16.1 of the Civil Code of the Russian Federation*. Ed. by A. G. Karapetov. Moscow, M-Logos, 2020. 1469 p. (In Russ.)
11. *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 11.02.2019 No. 9-P*. (In Russ.)
12. *Foreign regulation of the seizure of land plots for public needs. Analytical report* (prepared in the framework of the research project of the ANO “Center for International and Comparative Legal Studies”). Moscow, 2018. (In Russ.)
13. U. S. Const. amend. V.
14. *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* — 467 U. S. 229, 104 S. Ct. 2321 (1984).
15. *Hungarian Constitution of 16.06.2016*.

Как цитировать статью: Гареев А. А., Иероклис Е. Г. Проблема ответственности за изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд // *Бизнес. Образование. Право*. 2021. № 3 (56). С. 285—288. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.56.367.

For citation: Gareev A. A., Ieroklis E. G. The problem of responsibility for the expropriation of land plots for state or municipal needs. *Business. Education. Law*, 2021, no. 3, pp. 285—288. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.56.367.