



Правовые аспекты изъятия земельных участков для государственных, муниципальных нужд. Тенденции судебной практики

Нино Гулбани,
юриисконсульт
юридической фирмы *Alta Via*

Основания прекращения прав на земельные участки в гражданском законодательстве всегда были предметом многочисленных исследований. 1 апреля 2015 г. вступили в силу поправки в Земельный кодекс РФ (далее – ЗК РФ), внесенные Федеральным законом от 31.12.2012 г. №499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты РФ». Закон закрепил порядок изъятия земель, а также расположенных на данном земельном участке объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

Результаты изменений:

- появилась глава, ранее не существовавшая в ЗК РФ (Глава VII.1 Порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд) и новые редакции статей;
- обновились нормы Жилищного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) и иные нормативные правовые акты.

В российском законодательстве такая процедура, как прекращение права собственности на земельные участки возможна только с момента внесения такой записи в государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (с 01.01.2017 – государственный реестр недвижимости – ЕГРН) (ч. 2 ст. 81 ГК РФ), поскольку государственная регистрация прав – это юридический акт подтверждения государством возникновения, перехода, прекращения прав на недвижимость (Постановление Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 г. №10/22).

1. Основания для изъятия земельных участков

В ст. 49 ЗК РФ закреплено, что изъятие земельных участков для государственных и

муниципальных нужд осуществляется только в исключительных случаях и по определенным основаниям: выполнение международных договоров Российской Федерации и строительство, реконструкция объектов государственного значения или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов:

- объекты федеральных и региональных энергетических систем;
- объекты использования атомной энергии;
- объекты обороны страны и безопасности государства;
- объекты федерального транспорта, объекты связи регионального значения;
- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- линейные объекты федерального и регионального значения;
- объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения;
- автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Также закон устанавливает, что такое изъятие земель проводится только в случае отсутствия других возможных вариантов строительства и реконструкции объектов, однако ст. 49 ЗК РФ дополнена пунктом, устанавливающим иные основания для изъятия земельных участков.

В связи с существующей неопределенностью в понимании, что входит в понятие государственных и муниципальных нужд, важным стало принятие Верховным Судом РФ (далее – ВС РФ) определения от 27.10.2015 г. № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013, в котором суд отметил, что **под государственными и муниципальными нуждами понимаются «потребности публично-правового**

образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно-полезных целей), но является невозможным без изъятия имущества, принадлежащего частному субъекту». Соответственно принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества.

ВС РФ в своем определении отметил позицию Конституционного Суда РФ: при принудительном изъятии имущества у собственника необходимо **применять эффективный судебный контроль**, который выступает гарантом неприкосновенности собственности, при этом под контролем понимается необходимость осуществления проверок наличия оснований, выступающих в качестве целей принудительного изъятия имущества. ВС РФ отметил, что решение об изъятии должно быть принято только в исключительных случаях для достижения общественных целей.

Решение об изъятии принимают органы исполнительной власти на федеральном уровне, субъекта и местном уровнях как по собственной инициативе, так и по ходатайству государственных унитарных предприятий, субъектов естественных монополий и т.д. (ст. 56.4 ЗК РФ).

II. Условия изъятия земельных участков

Земельные участки изымаются при обязательном наличии одного из следующих условий:

- для выполнения международного договора;
- для работ, связанных с использованием недрами;
- для создания и расширения особо охраняемой природной территории;
- для строительства, реконструкции объектов федерального, регионального, местного значения, на основании документов территориального планирования и проектов планировки территории, **но не позже 3 лет от даты утверждения указанных документов**;
- после признания многоквартирного дома аварийным.

Порядок изъятия земель

1. Подготовка оснований и условий для изъятия земельных участков. Проводит-

ся выработка и принятие документов по территориальному планированию, проект планировки территории.

2. Принятие решения по изъятию земельных участков по инициативе органов государственной власти или путем подачи ходатайства об изъятии земельных участков заинтересованными предприятиями. Ходатайство может быть подано в отношении как одного, так и нескольких участков.

Обращаем внимание на то, что если подано ходатайство об изъятии участков, которые еще не образованы и отсутствует утвержденный проект межевания территории, то к ходатайству необходимо приложить схему расположения участка.

3. Определение владельцев земельных участков, подлежащих изъятию для государственных и муниципальных нужд.

Уполномоченный орган (в Москве полномочия возложены на Департамент городского имущества – Постановление Правительства г. Москвы от 20.02.2013 г. № 99-ПП) запрашивает сведения в ЕГРН, если сведения отсутствуют, то запрос направляется в органы местного самоуправления, архивы, предполагаемым правообладателем (ст. 56.5 ЗК РФ).

Физические и юридические лица, получившие запросы о принадлежности земельных участков и недвижимого имущества, **в течение 5 дней** должны представить данные об имеющихся правах, а также приложить копии документов на земельные участки и объекты недвижимости. Срок проведения данного этапа – **60 дней** со дня опубликования сведений о предполагаемом изъятии.

Если найти правообладателя в установленный срок не представилось возможным, уполномоченный орган обращается в суд о признании права собственности на данные земельные участки и объекты недвижимости, однако обращение в суд следует даже, если такие объекты не поставлены на учет в качестве бесхозяйной недвижимой вещи (ч. 10 ст. 56.5 ЗК РФ).

Если правообладатели земельных участков будут выявлены в будущем, то при условии наличия доказательств существования прав они могут потребовать возмещения средств,

но при этом земельные участки и объекты недвижимости не возвращаются (ч. 11 ст. 56.5 ЗК РФ).

4. Принятие решения уполномоченным органом об изъятии земельных участков.

В решении об изъятии содержится информация о земельном участке, в том числе, подлежащем образованию, расположенные на земельном участке объекты недвижимости, цели изъятия, реквизиты документов, на основании которых осуществляется изъятие. Если решение об изъятии принято по ходатайству, в нем указывается лицо, которое ходатайствовало об этом действии. Также в решении указываются сооружения, изъятие которых невозможно (п. 2 ст. 56.6 ЗК РФ), сервитуты, которые установлены и сохраняют свое действие.

Кроме того, существуют случаи, когда решение об изъятии не может быть принято, а именно (ч. 7 ст. 56.6 ЗК РФ): земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности, правами третьих лиц не обременены и на таких участках расположены выморочные или бесхозные объекты недвижимости.

Не является препятствием для принятия решения об изъятии:

- отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о координатах точек границ земельного участка;

- наличие споров о правах на земельный участок;
- отсутствие сведений в ЕГРН о зарегистрированных правах на земельный участок.

После принятия решения уполномоченный орган публикует решение на официальном сайте и по месту нахождения земельных участков, а также направляет его правообладателям, в Росреестр, в организацию, которая ходатайствовала об изъятии. Срок проведения данного этапа – *10 дней* после принятия решения.

5. Подготовка к заключению соглашения об изъятии.

При подготовке соглашения уполномоченный орган обеспечивает проведение кадастровых работ по уточнению границ земельных участков, обеспечивает проведение оценочных работ для установления стоимости изымаемых земельных участков и объектов.

Соглашение должно содержать следующие данные:

- цель изъятия;
- кадастровые номера объектов;
- реквизиты решения об изъятии;
- права на земельные участки, срок их передачи;
- размер возмещения и порядок его выплаты;



- данные по сервитутам (сервитуты сохраняются).

Далее соглашение направляется собственникам, с этого периода начинает течь срок в 90 дней (ч. 10 ст. 56.10 ЗК РФ). Вместе с соглашением направляется акт оценки имущества.

Применительно к процедуре заключения соглашения выделим существующие пробелы в законодательстве

Во-первых, у правообладателей отсутствует возможность самостоятельно выбрать организацию для проведения оценки рыночной стоимости имущества. Таким образом, говоря о гарантиях прав собственника, основной является возможность **не подписывать соглашение и обозначить свои требования в судебном процессе**.

К примеру, Тихорецкий районный суд Краснодарского края (решение №2-267/2016) рассмотрел иск Министерства транспорта Краснодарского края к физическому лицу о принудительном изъятии земельного участка для государственных нужд (с целью строительства автомобильной дороги). Ответчик отказался подписывать соглашение, поскольку был не согласен с оценкой имущества, в свою очередь суд иск удовлетворил и увеличил стоимость отчужденного участка на 48% к сумме, указанной в соглашении.

Во-вторых, складывается проблема, связанная с тем, что срок в 90 дней не приостанавливается и не пресекается, пока изучаются предложения правообладателя об изменении условий соглашения. На практике создается ситуация, когда возможность внести изменения в соглашение просто исключена, поскольку уполномоченный орган может в течение длительного времени не рассматривать такие изменения.

Вывод из проблематики: на сегодняшний день данный вопрос остается актуальным, законодателю следовало бы закрепить срок для рассмотрения предложений по внесению изменений в соглашения и четко уста-

новить причины отказа в принятии вышеуказанных предложений.

6. Прекращение и переход права на изъятые участки.

Вступившее в законную силу решение суда о принудительном изъятии либо заключенное соглашение об изъятии являются основаниями для перехода права собственности, досрочного прекращения договора аренды земельного участка, прекращения права оперативного управления или хозяйственного ведения, сноса объектов недвижимости.

7. Компенсация

Размер возмещения (ст. 56.8 ЗК РФ) устанавливается на основании отчета об оценке, выполненного профессиональными оценщиками, с которыми органы государственной власти заключают договор.

Состав возмещения:

- если земельный участок находится в собственности, то возмещается его рыночная стоимость; если участок принадлежит на ином праве, возмещается их рыночная стоимость (например, при прекращении договора аренды, рыночная стоимость определяется как стоимость данного права);
- убытки, причиненные изъятием, в том числе убытки в связи с отсутствием возможности выполнить обязательства перед третьими лицами, – в таком случае правообладатели должны предоставить оценщикам материалы, подтверждающие возникновение убытков;
- упущенная выгода (оценивается на общих основаниях).

При определении размера компенсации не подлежат учету:

- неотделимые улучшения объектов, проведенные вопреки условиям договора аренды земельного участка, а также

У правообладателей отсутствует возможность
самостоятельно выбрать организацию для проведения оценки
рыночной стоимости имущества

ввиду иного вида разрешенного использования;

- неотделимые улучшения, проведенные после получения решения об изъятии;
- строительство объектов, осуществляемое после уведомления об изъятии, за исключением, если разрешение на строительство выдано ранее, чем принято решение об изъятии;
- объекты недвижимости, на строительство которых не предусмотрена выдача разрешения на строительство, но которые возведены после уведомления о принятом решении;
- заключение сделок правообладателем уже после получения уведомления о решении.

III. Тенденции судебной практики

Рассмотрим, как в подобных условиях складывается практика защиты прав правообладателей при изъятии земельных участков.

В постановлении от 15.07.2016 № 10АП-4767/2016 дело №А41-78851/15 Десятый арбитражный апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции, который отказал в удовлетворении требования заявителя отменить постановление администрации об изъятии земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости.

Согласно постановлению администрации, земельный участок и объект, расположенный на нем подлежали изъятию в целях строительства дороги местного значения, а также объектов централизованных систем водоснабжения.

Суд указал, что уполномоченным органом не было представлено соответствующих доказательств, что принадлежащий заявителю земельный участок и объект недвижимости изымаются в исключительном случае, из документов, представленных администрацией следовало, что на данном участке не будет располагаться какое-либо здание, строение, а лишь территория дошкольного учреждения.

Вывод суда: такие действия администрации противоречат положениям ст. 49 ЗК РФ, поскольку обоснования исключительности изъятия участка отсутствуют, размещение дошкольного учреждения не входит в перечень исключительных случаев, установленных земельным законодательством, кроме того, администрация, в том числе, не представила доказательств необходимости изъятия участка заявителя для обеспечения проезда к учреждению.

В другом деле Арбитражный суд Уральского округа отменил постановление апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции, а также отметил, что, несмотря на отнесение заявителя под категорию лиц, которые правомочны обратиться с ходатайством об изъятии земельных участков, такое право само по себе не может являться основанием для удовлетворения такого заявления, при одновременном соблюдении всех условий.

Основным условием, допускающим изъятие земельных участков, является наличие государственной или муниципальной необходимости, которую следует доказать лицу, обратившемуся с соответствующим ходатайством. В анализируемом деле заявитель в качестве государственной необходимости указал на приобретение субъектом РФ налога и формирование новых рабочих мест, что, по мнению суда, служит интересам общества опосредованно и несет в себе извлечение прибыли для заявителя.

Также суд конкретизировал, что существование лицензии на право пользования участком недр, полученной от уполномоченного органа по результатам аукциона на срок разработки месторождения, не является окончательным основанием для удовлетворения общественных потребностей.

Вывод суда: оснований для признания незаконным отказа администрации в удовлетворении ходатайства об изъятии для ведения работ с использованием участка недр не имелось (постановление от 18.05.2017 № 09-1616/17 по делу №А50-10431/2016).

В заключение отметим: ВС РФ при принятии определения от 27.10.2015 г. раскрыл понимание государственных и муниципальных нужд, указал на установление наличия публичного интереса как основания для изъятия земельных участков, а также соразмерного вмешательства органов в частные интересы для достижения общественно-полезных целей, был сделан серьезный прорыв в сторону развития института изъятия земельных участков, направленный на ликвидацию недостатков, существовавших ранее, однако на сегодняшний день остаются нерешенными вопросы размера выкупной цены, а также отсутствие сроков рассмотрения предложений по изменению условий соглашения.