

ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Т. НУЖДИН

Одной из основополагающих конституционных гарантий является неприкосновенность частной собственности, в том числе и собственности на недвижимое имущество и земельные участки (ст. ст. 34, 35 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем в деятельности государства либо органов местного самоуправления возникают ситуации, когда осуществление функций и задач, поставленных перед органами публичной власти, влечет за собой необходимость в изъятии земельного участка у собственника (владельца), что может быть обусловлено государственными и муниципальными нуждами в силу различных объективных причин - проведением спортивных соревнований международного значения (зимние Олимпийские игры в Сочи в 2014 году, чемпионат мира по футболу в 2018 году, Универсиада в Казани в 2013 году и Красноярске в 2019 году), строительством крупных объектов, имеющих для государства стратегический характер (Крымский мост, инновационный центр "Сколково") и др.

Исходя из ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации любое вмешательство государства в осуществление прав должно проходить исключительно на основе федерального закона и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Изъятие у собственника (владельца) его земельного участка приобретает особенную остроту, если использование данного участка связано с осуществлением предпринимательской деятельности, а на нем находится объект недвижимого имущества, приносящий постоянный доход собственнику (кафе, ресторан, автомойка и т.д.).

Здесь нужен определенный механизм, который позволяет учесть интересы как собственника (владельца), так и органов государственной (муниципальной) власти.

На основании принципа поддержания баланса интересов сторон порядок изъятия земельного участка для государственных нужд определен гл. VII.1 Земельного кодекса РФ и ст. ст. 279 - 282 Гражданского кодекса РФ, из содержания которых следует, что выкуп земельного участка осуществляется на основании решения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления) и только при условии выплаты собственнику равноценного возмещения стоимости земельного участка, определяемого по соглашению с собственником, а при отсутствии такого соглашения - по решению суда.

Пунктом 1 ст. 49 Земельного кодекса установлены **основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд**, связанные: 1) с выполнением международных обязательств Российской Федерации; 2) размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов; 3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.



С 1 апреля 2015 г. была установлена обязанность не только уведомить правообладателя земельного участка о принятом решении об изъятии (п. 5 ст. 279 ГК РФ, подп. 3 п. 10 ст. 56.6 ЗК РФ), но и направить ему проект соглашения об изъятии недвижимости с приложением кадастровых паспортов, отчета об оценке рыночной стоимости изымаемых земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, а в установленных законом случаях - и отчета об оценке стоимости объектов недвижимого имущества, предоставляемых взамен изымаемого (п. п. 2, 4 ст. 56.10 ЗК РФ).

Если правообладатель не заключит соглашение об изъятии, иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд не может быть подан ранее, чем до истечения девяноста дней со дня получения правообладателем такого земельного участка соглашения об изъятии (п. 2 ст. 282 ГК РФ, п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ).

Нормы ст. 282 ГК РФ устанавливают, что иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в течение срока действия решения об изъятии земельного участка для указанных нужд, который согласно п. 13 ст. 56.6 ЗК РФ составляет три года с момента его принятия. Истечение указанного срока является основанием для отказа в удовлетворении иска.

Судебно-арбитражной практикой требования к процедуре изъятия земельных участков расширяются и уточняются.

Так, Конституционный Суд в Определении от 22.11.2012 N 2189-О и Верховный Суд РФ в Определении от 27.10.2015 N 309-КГ15-5924 по делу N А07-21632/2013 установили обязательные критерии, при которых изъятие земельных участков будет признано законным.

Во-первых, это наличие правовых оснований для соответствующего изъятия (наличие мотивированного решения).

Во-вторых, в обязательном порядке необходимо наличие публичного интереса, а именно государственных или муниципальных нужд, под которыми суды понимают 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.

В-третьих, решения органов государственной (муниципальной) власти должны отвечать принципу соразмерности вмешательства государственных (муниципальных) органов в частные интересы для достижения публичных целей.

В-четвертых, всем собственникам (владельцам) недвижимого имущества гарантируется **предварительное и равноценное возмещение** при осуществлении процедуры изъятия земельного участка.

В-пятых, строгое соблюдение процедуры изъятия земельного участка (так, например, несоблюдение процедуры изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в частности неуведомление правообладателя о принятом решении об изъятии земельного участка, является основанием для отказа в удовлетворении требования уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о выкупе земельного участка (см. п. 2 Обзора 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) (далее - Обзор ВС РФ от 10.12.2015)) <1>.



<1> Уклонение или отказ правообладателя земельного участка от получения направленного по его месту жительства письменного уведомления о принятом решении об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд не является основанием для отказа в принудительном отчуждении земельного участка для государственных или муниципальных нужд (п. 3 Обзора ВС от 10.12.2015).

Только установление в своей совокупности всех указанных выше обстоятельств может свидетельствовать или нет о соблюдении необходимого баланса интересов и соблюдении имущественных прав собственника, гарантированных ст. 35 Конституции РФ.

Больше всего вопросов в правоприменительной практике вызывает **проблема предварительного и равноценного возмещения убытков органами государственной (муниципальной) власти собственникам недвижимости на изымаемых земельных участках**. Именно здесь в настоящее время происходит подавляющее большинство судебных споров.

Как следует из п. 28 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 N 11 "О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства", под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую в силу п. 2 ст. 281 ГК РФ и п. 4 ст. 63 ЗК РФ включаются рыночная стоимость изымаемого участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая убытки, которые он понесет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

При определении размера возмещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в него включаются рыночная стоимость земельного участка, право собственности на который подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельный участок, подлежащих прекращению, и убытки, причиненные изъятием такого земельного участка, в том числе упущенная выгода, и определяемые в соответствии с федеральным законодательством (п. п. 2, 3 ст. 281 Гражданского кодекса РФ).

В силу п. 2 ст. 281 ГК РФ в случае, если одновременно с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд **осуществляется изъятие расположенных на таком земельном участке и принадлежащих правообладателю данного земельного участка объектов недвижимого имущества, в возмещение за изымаемое имущество включается рыночная стоимость объектов недвижимого имущества, право собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на объекты недвижимого имущества, подлежащих прекращению**.

При рассмотрении судом дела о выкупе земельного участка выкупная цена определяется исходя из рыночной стоимости земельного участка на момент рассмотрения спора. Определение выкупной цены земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, производится исходя из вида разрешенного использования, установленного в отношении такого участка до начала процедуры его изъятия для государственных или муниципальных нужд (п. п. 7, 8 Обзора ВС РФ от 10.12.2015).

В случае наличия у сторон разногласий относительно размера возмещения, причитающегося обществу за изымаемые для федеральных нужд земельные участки, и учитывая, что разрешение данного вопроса требует специальных познаний, суд первой инстанции назначает **судебную оценочную экспертизу** (Постановление Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 21 июня 2018 г. по делу N А15-6070/2016).

Согласно ст. 11 и абз. 3 ст. 15 Федерального закона от 29.07.1998 N 135-ФЗ оценщик обязан соблюдать требования данного Закона, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, а также требования стандартов и правил оценочной деятельности, утвержденных саморегулируемой организацией оценщиков,



членом которой он является. **Отчет об оценке объекта оценки не должен допускать неоднозначного толкования или вводить в заблуждение.**

В соответствии со ст. 12 Закона об оценочной деятельности отчет независимого оценщика, составленный по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Законом, признается документом, содержащим сведения доказательственного значения, а итоговая величина рыночной или иной стоимости объекта оценки, указанная в таком отчете, - достоверной и рекомендуемой для целей совершения сделки с объектом оценки, если законодательством Российской Федерации не определено или в судебном порядке не установлено иное.

Согласно п. 11 Федерального стандарта оценки "Общие понятия оценки, подходы и требования к проведению оценки (ФСО N 1)", утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 20.05.2015 N 297, основными подходами, используемыми при проведении оценки, являются **сравнительный, доходный и затратный подходы**. При выборе используемых при проведении оценки подходов следует учитывать не только возможность применения каждого из подходов, но и цели и задачи оценки, предполагаемое использование результатов оценки, допущения, полноту и достоверность исходной информации. На основе анализа указанных факторов обосновывается выбор подходов, используемых оценщиком.

Вместе с тем возмещение стоимости земельных участков и недвижимого имущества, находящегося на данном участке, не принесут в полной мере компенсации собственнику (владельцу), если указанные объекты являются важным звеном в осуществлении собственником (владельцем) предпринимательской деятельности.

И именно здесь возникает проблема компенсации упущенной выгоды при изъятии земельного участка для государственных (муниципальных) нужд. Что именно следует отнести к неполученным доходам?

Согласно п. 2 ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). По смыслу вышеуказанной нормы закона для взыскания убытков лицо, требующее их возмещения, должно доказать нарушение своего права, наличие причинной связи между нарушением права и возникшими убытками, а также размер убытков. **Следовательно, в предмет доказывания по данному спору входят обстоятельства, связанные с законностью возведения и ввода в эксплуатацию спорных объектов недвижимости, отнесением их к капитальным объектам строительства, вопросы о принадлежности их истцу на праве собственности, в том числе с учетом положений п. 4 ст. 218 ГК РФ** (Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 23 мая 2018 г. по делу N А40-249634/2016).

Какие именно неполученные доходы могут быть включены в состав упущенной выгоды по иску о взыскании убытков в связи с изъятием земельного участка для государственных (муниципальных) нужд?

По смыслу п. 2 ст. 281 ГК РФ собственник изымаемого земельного участка вправе претендовать на получение возмещения, необходимого для восстановления его имущественных потерь, которое рассчитывается таким образом, как будто бы изъятия не было (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.12.2014).

К упущенной выгоде относятся все доходы, которые получила бы потерпевшая сторона, если бы обязательство было исполнено, при этом к упущенной выгоде относятся такие доходы, которые получил бы титульный владелец земельного участка при обычном ведении своей коммерческой деятельности, если бы отсутствовало препятствие в виде изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд.



Анализ судебной-арбитражной практики конкретизирует, что именно следует отнести к упущенной выгоде: разницу между затратами на выращивание сельскохозяйственной продукции и доходами от реализации такой продукции (в размере ее средней рыночной цены); доходы от планировавшейся сдачи земельного участка в аренду при условии подтверждения приготовления к заключению договора аренды; неполученные доходы в связи с невозможностью продолжить предпринимательскую деятельность (Обобщение судебной практики судов Владимирской области за 2016 год об изъятии земельных участков (подготовлено гражданской коллегией Владимирского областного суда), Обобщение судебной практики Арбитражного суда Северо-Кавказского округа об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.01.2016)).

Лицо, требующее взыскать упущенную выгоду, должно доказать, что возможность получения им доходов существовала реально, то есть документально подтвердить совершение им конкретных действий и сделанных с этой целью приготовлений, направленных на извлечение доходов, которые не были получены в связи с допущенным должником нарушением, то есть доказать, что допущенное ответчиком нарушение явилось единственным препятствием, не позволившим ему получить упущенную выгоду (Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.05.2013 N 16674/12).

Следует отметить, что будущие убытки, если они не будут подтверждены какими-либо доказательствами, не могут быть взысканы в качестве упущенной выгоды. Так, по одному гражданскому делу в качестве упущенной выгоды истец требовал возмещения почти полувекового (49 лет) будущего эффективного использования им земельного участка под плодоносящий сад. В удовлетворении данного требования отказано в связи с отсутствием доказательств наличия состава, необходимого для взыскания убытков (Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.07.2015 по делу N А32-10250/2014).

Подводя итог, можно сделать вывод, что, несмотря на то что в настоящее время в Российской Федерации сложился единый механизм правового регулирования изъятия у собственников (владельцев) земельных участков для государственных и муниципальных нужд, многочисленные судебные споры, связанные с предварительным и равноценным возмещением, а также компенсацией убытков (прежде всего упущенной выгоды) за изъятый земельный участок, подтверждают наличие определенной проблемы, требующей своего разрешения на уровне вынесения отдельного постановления Верховного Суда Российской Федерации с целью выработки единого ориентира для всех участников гражданского оборота.

Источник полного текста документа: Консультант Плюс

