

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

А. Ю. Каленков\*

## Оценка возмещения убытков вследствие изъятия земельных участков для государственных (муниципальных) нужд: проблемы правового регулирования

**Аннотация.** В статье анализируются основные точки зрения и подходы к механизму правового регулирования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в аспекте возмещения убытков правообладателям изымаемых земельных участков.

Автор приходит к выводу о том, что на данный момент отсутствует оптимальный и сбалансированный критерий «справедливого возмещения» компенсации убытков вследствие изъятия земельных участков для государственных нужд в рамках земельных правоотношений, что имеет прямое практическое применение. С учетом этого формулируется предложение по дополнению положений действующего законодательства в части оценки правовой категории «справедливого возмещения» убытков вследствие изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

**Ключевые слова:** возмещение убытков, компенсация, критерии «равноценного» и «справедливого возмещения», публичный интерес, государственный интерес, изъятие земельного участка, государственные (муниципальные) нужды, земельные правоотношения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.195-200

**А**нализ действующего механизма правового регулирования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в части возмещения убытков, связанных с таким изъятием,

свидетельствует о формировании системного подхода и создании эффективных механизмов защиты интересов правообладателей изымаемых земельных участков, что, в свою очередь, «свидетельствует о важности и пристальном

---

© Каленков А. Ю., 2018

\* Каленков Алексей Юрьевич, аспирант кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

aKalenkov@list.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

внимании со стороны государства к вопросам поддержания баланса публичного и частного интереса в положениях российского законодательства»<sup>1</sup>.

Согласно ст. 35 Конституции РФ принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. В то же время нельзя не отметить то обстоятельство, что в настоящее время со стороны российского законодателя так и не получила должной правовой оценки проблема определения критериев «равноценного» и «справедливого» возмещения в случаях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Рассматривая вышеуказанные категории через историческую призму, следует заметить, что принудительное прекращение права частной собственности посредством возмездного обращения недвижимого имущества, земель, поместий, заводов, строений для «государственной или общепользовательной пользы» было актуально и для дореволюционной практики. Указанные вопросы нашли свое отражение в Своде законов Российской империи<sup>2</sup>.

После Октябрьской революции 1917 г. в советском законодательстве идея «частной собственности на земельные участки» была полностью отвергнута государством. Между тем, несмотря на это, в законодательстве закреплялись отдельные нормы об изъятии земель. Так, ст. 23 Земельного кодекса РСФСР 1922 г. предусматривала, что если трудовое землепользование прекращается в связи с изъятием для государственных или общественных надобностей, то взамен отводится земля в другом месте.

Впоследствии положениями ЗК РСФСР от 25 апреля 1991 г. были закреплены гарантии прав собственников, землевладельцев, землепользователей при изъятии земельных участков для государственных или общественных нужд

в виде выделения равноценного земельного участка, строительства на новом месте жилых и иных построек взамен изымаемых, а также возмещения других убытков, включая упущенную выгоду.

Вышеуказанными положениями законодатель задал вектор дальнейшего совершенствования рассматриваемого института применительно к частным собственникам и обладателям иных прав на земельные участки, права постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного (наследуемого) владения<sup>3</sup>. Компенсация в случае прекращения права аренды и безвозмездного срочного пользования в тот период и вовсе не предполагалась.

Все убытки возмещались исключительно собственнику земельного участка. Возмещение стоимости фактическим владельцам земельных участков не предусматривалось.

Так, согласно ст. 281 ГК РФ, действовавшей до 1 апреля 2015 г., для собственников изымаемой недвижимости было предусмотрено право на получение выкупной цены. Выкупная цена включала в себя рыночную стоимость земельного участка и недвижимого имущества на нем, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка.

Подчеркнем, что на землевладельцев и землепользователей в соответствии с положениями ст. 283 ГК РФ распространялись аналогичные правила при условии, что земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд, находится во владении и пользовании на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования.

В этой связи Е. Л. Сидорова, анализируя основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, приходит к выводу, что «меры защиты, применимые в случае прекращения права собственности, распространяются и на случаи прекращения права

<sup>1</sup> Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов [и др.]. М., 2016. С. 209—216.

<sup>2</sup> Свод законов Российской империи. Т. 10. Гл. 6. Ст. 574—593.

<sup>3</sup> Правовое регулирование указанных отношений попросту отсутствовало и формально сводилось к положениям ст. 283 ГК РФ.

постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, что соответствует положениям ст. 283 ГК РФ, однако степень защищенности интересов собственника все-таки более высока, что объясняется наибольшей полнотой данного права, а именно в отношении собственника действует правило о том, что в выкупную цену включается рыночная стоимость изымаемого для публичных нужд земельного участка, в то время как обладатели иных субъективных имущественных прав на земельные участки вправе получить только возмещение причиненных изъятием убытков»<sup>4</sup>.

С 1 апреля 2015 г. введена ст. 56.8 Земельного кодекса РФ, устанавливающая особенности определения размера возмещения несобственникам, которые обладают земельными участками на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного (наследуемого) владения, аренды, безвозмездного пользования. В соответствии с п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ при определении размера возмещения при изъятии земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, рыночная стоимость подлежащих прекращению прав на такие земельные участки устанавливается с учетом следующих особенностей:

- 1) в случае прекращения права постоянно (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным юридическому лицу, рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка на установленный законом предельный (максимальный) срок, а в случае отсутствия установленного законом предельного (максимального) срока — на сорок девять лет;
- 2) в случае прекращения права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения земельным участком, предоставленным гражданину или имеющей право на бесплатное предоставление в собственность изымаемого земельного

участка организации, рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость земельного участка;

- 3) в случае досрочного прекращения договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость права аренды земельного участка до истечения срока действия указанных договоров.

Распространение положений о возмещении рыночной стоимости земельных участков не только на землевладельцев и землепользователей, но и на арендаторов и ссудополучателей, а также фактических владельцев земельных участков свидетельствует о расширении государственных гарантий при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

*Таким образом, понятие «выкупная цена земельного участка» заменено новой правовой категорией «возмещение» за земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд.*

Как указывалось ранее, «выкупная цена» состояла из рыночной стоимости земельного участка и объектов недвижимости, а также убытков, причиненных собственнику, категория «возмещение» стала охватывать не только рыночную стоимость земельных участков и объектов недвижимости на них, но и рыночную стоимость иных прав на земельные участки, объекты недвижимости, включая убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателями таких участков обязательств перед третьими лицами, в том числе основанных на договорах, а также упущенную выгоду.

Так, в соответствии с положениями п. 1 ст. 56.8 ЗК РФ, размер возмещения за земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд, рыночная стоимость земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и передаваемых в частную собственность взамен изымаемых земельных участков, рыночная

<sup>4</sup> Сидорова Е. Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 90.

стоимость прав, на которых предоставляются земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, взамен изымаемых земельных участков, определяются в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» с учетом особенностей, установленных настоящей статьей.

В результате проведенного анализа особенностей оценки земель сельскохозяйственного назначения при определении размера компенсации в случае изъятия или временного занятия для государственных нужд Л. И. Попова пришла к выводу, «что при определении размера компенсации за изымаемый земельный участок и нарушаемые права стороны обращаются к оценщику, с которым заключается договор на оказание соответствующих услуг, далее в процессе оценки сбор информации становится важнейшей задачей специалиста, где необходимо учитывать, что оценка убытка, возникающего при изъятии или временном занятии земельных участков, затрагивает диаметрально противоположные экономические интересы строителя (заказчика работ) и собственника или владельца земельного участка, таким образом, оценщик должен тщательно собрать информацию и добиться высокой достоверности результатов»<sup>5</sup>. Таким образом, полученная информация должна быть достоверной, что позволит реально отражать внешние условия и региональные особенности земельных отношений.

Следует особо подчеркнуть, что согласно положениям Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» проведение оценки является обязательным при возникновении спора о стоимости объекта оценки, в том числе при выкупе или ином предусмотренном законодательством РФ изъятии имущества у собственников для госу-

дарственных или муниципальных нужд, а также в случае использования в нормативном правовом акте не предусмотренных данным федеральным законом и стандартами оценки терминов, определяющих вид стоимости оценки, в том числе терминов «действительная стоимость», «разумная стоимость», «эквивалентная стоимость», «реальная стоимость» и др.

В свою очередь, С. Д. Афанасьева, исследуя вопрос изъятия земельных участков для публичных нужд, обратила внимание на то, что «базовые определения компенсации не должны быть декларативными, ценностно-ориентированными и необходимо избегать включения в их понятие и определения формулировки типа “справедливая”, “достойная”, “адекватная”, которые несут в себе оценочный характер»<sup>6</sup>.

Таким образом, вышеуказанный «отличный» и далеко не исчерпывающий перечень «видов стоимости» позволяет говорить об отсутствии четкого понимания как «равноценной стоимости», так и «равноценного возмещения», что не может способствовать укреплению баланса между публичными и частными интересами в земельных правоотношениях и требует надлежащей оценки, а также уточнения вышеуказанных терминологических определений со стороны законодателя путем внесения дополнений в положения гл. VII.1 Земельного кодекса РФ и Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

В этой связи обращает на себя внимание судебная практика, в частности апелляционное определение Московского областного суда от 14.03.2016 по делу № 33-6388/2016 на решение Клинского городского суда Московской области от 16.12.2015. В рамках рассматриваемого судебного производства ГК «Автодор» предъявил иск о принудительном изъятии земельно-

<sup>5</sup> Попова Л. И. Особенности оценки земель сельскохозяйственного назначения при определении размера компенсации в случае изъятия или временного занятия для государственных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 1. С. 40.

<sup>6</sup> Афанасьева С. Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и США : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 184—185.

го участка и расположенных на нем объектов недвижимости для государственных нужд РФ<sup>7</sup>.

В соответствии с требованиями действующего законодательства ответчик был надлежаще уведомлен и получил отчет по определению рыночной стоимости объектов недвижимого имущества, подлежащего изъятию, и права требования компенсации убытков в связи с их изъятием.

В свою очередь, ответчик отказался предоставлять земельный участок для нужд РФ. Позиция ответчика заключалась в его принципиальном несогласии с оценкой стоимости изымаемого земельного участка и объектов недвижимого имущества, проведенной истцом.

Решением Клинского городского суда Московской области от 16.12.2015 искивые требования ГК «Автодор» были удовлетворены, далее апелляционным определением от 14.03.2016 Московским областным судом оставлены без изменения. Доводы апелляционной жалобы со стороны ответчика в части, касающейся того, что в оценку не вошел ряд объектов, Судебная коллегия признала несостоятельными, поскольку в силу ч. 8 ст. 56.8 ЗК РФ объекты недвижимого имущества, для строительства которых не требуется выдача разрешения на строительство и строительство которых начато после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии не подлежат учету при определении размера возмещения.

В своих решениях судебные инстанции посчитали, что права на перечисленные в апелляционной жалобе объекты недвижимого имущества зарегистрированы спустя значительное время после уведомления ответчика об изъятии недвижимого имущества.

При этом обращает на себя внимание, что право собственности на объекты недвижимого имущества, указанные ответчиком, было зарегистрировано в соответствии с порядком и процедурой, установленной федеральным законодательством, что свидетельствует о надлежащей правовой оценке со стороны регистрирующего органа и последующей государственной регистрации.

В этой связи представляется интересным правило, которое было закреплено в Своде законов Российской империи и предусматривало обязанность «входить в окончательное соглашение с владельцем отчуждаемых для государственной или общественной пользы имущества, с производством за них уплат на всякую сумму, с учетом, конечно, интересов казны государства»<sup>8</sup>.

Далее в соответствии с ч. 10 ст. 584 Свода законов было установлено, что собственник, имущество которого подвергается отчуждению, имеет право требовать изъятия этого имущества в полном составе, если считает, что оставшаяся часть собственности оказывается для него бесполезной, как пример приводится ситуация, когда частный собственник земли использовал ее для сельскохозяйственных насаждений.

Вышеуказанные нормы выступали своего рода гарантом и указывали на значительную личностную, культурную, социальную ценность для правообладателей изымаемых земельных родовых поместий (усадеб).

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что изъятие земельных участков должно производиться только в особых случаях (например, для возведения централизованных систем водоснабжения) и лишь при условии справедливого возмещения. Например, ст. 17 Французской Декларации прав человека 1789 г. гласит: *«Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения»*.

В Соединенных Штатах Америки положения о порядке отчуждения частной собственности для публичных нужд включены в текст Поправки V Конституции США 1787 г. и гласят: *«Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения»*.

В этой связи С. Д. Афанасьева в своем исследовании, на примере сравнительного анализа изъятия земельных участков для публичных

<sup>7</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Свод законов Российской империи. Т. 10. Гл. 6. Ст. 574—593.

нужд в Российской Федерации и США обращает внимание на то, что «увеличение размера компенсации необходимо для возмещения так называемого «морального ущерба» частному собственнику в связи с отчуждением его земли и является своего рода показателем уважения государством интересов своих граждан»<sup>9</sup>.

А. З. Зиннатуллин, проанализировав развитие российской практики по возмещению рыночной стоимости прав на земельные участки, в обосновании предложений по совершенствованию порядка механизмов защиты прав не собственников и владельцев земельных участков приходит к выводу, что размер возмещения может быть обоснован с позиции экономической науки<sup>10</sup>.

Однако В. А. Евстигнеев, исследуя механизмы возмещения ущерба, резюмировал, что «за-

частую действия и участие органов исполнительной власти, публичных образований имеют социальную направленность и не сводятся сугубо к рыночным сделкам»<sup>11</sup>, на что также обращает внимание В. С. Елисеев<sup>12</sup>.

Завершая настоящее исследование, еще раз подчеркнем необходимость выработки более совершенного механизма, учитывающего как «публичный» так и «частный» интерес при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. С учетом существующих социальных, экономических, политических реалий нашему гражданскому обществу необходима иная, альтернативная, прогрессивная и более гибкая «компенсационная» форма, отвечающая его «частным» интересам и запросам.

*Материал поступил в редакцию 11 декабря 2017 г.*

#### ESTIMATING DAMAGES RESULTING FROM THE SEIZURE OF LAND FOR STATE (MUNICIPAL) NEEDS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

**KALENKOV Aleksey Yurievich** — Post-graduate student of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
aKalenkov@list.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article analyzes the main points of view and approaches to the mechanism of legal regulation of the order of seizure of land for state or municipal needs, in terms of compensation for losses to owners of the seized land. The author concludes that there is no optimal and balanced criterion of a “fair compensation” for losses due to seizure of land for state needs within the framework of land legal relations, which has direct practical application. With this in mind, it is proposed to supplement the provisions of the current legislation, regarding the evaluation of the legal category of “fair compensation” for losses resulting from the withdrawal of land for state or municipal needs.*

**Keywords:** *compensation of losses, damages, criteria of “equal” and “fair compensation”, public interest, state interest, seizure of land, state (municipal) needs, land legal relations.*

<sup>9</sup> Афанасьева С. Д. Указ. соч. С. 185—186.

<sup>10</sup> Зиннатуллин А. З. Правоприменительные аспекты возмещения стоимости земельных участков не собственникам при изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 2. С. 100.

<sup>11</sup> Евстигнеев В. А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 75—76.

<sup>12</sup> Елисеев В. С. Механизм государственно-правового регулирования аграрных отношений в государственном секторе экономики (на примере законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гродненский государственный университет им. Янки Купалы. Гродно, 2001. С. 15—28.