

Реквизиция земельных участков как ограничение прав на землю

Ревякин Антон Павлович,
ассистент кафедры правовой охраны окружающей среды Юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного университета
revyakin.anton@gmail.com

В статье рассмотрена реквизиция земельного участка как ограничение прав в публичных интересах, а также основания и проблемы возмещения за реквизириуемое имущество, порядок ее проведения. Выявлены законодательные пробелы, нуждающиеся, на взгляд автора, в восполнении.

Ключевые слова: реквизиция, земельный участок, принудительное изъятие, правовое ограничение, собственность, государственный орган, процедура.

Seizure of Land Plots as a Restriction of Title to Land

Revyakin Anton P.
Teaching Assistant of the Department of Legal Protection
of the Environment of the Law Faculty of the Saint Petersburg State University

The article analyzes the institution of requisition of land plots as a limitation of rights due to the public interest. The issues of reimbursement for requisitioned property, the grounds for requisition and cases thereof are also considered, procedural issues of its implementation are examined, as well as a number of legislative discrepancies that, in the author's opinion, need to be filled.

Keywords: requisition, land plot, compulsory withdrawal, legal restriction, property, public authority, procedure.

В литературе имеется следующее определение реквизиции. Реквизиция — это «предусмотренное законом принудительное изъятие у частного собственника его имущества по решению государственных органов в неотложных общественных интересах с обязательной компенсацией»¹.

С таким определением можно в целом согласиться. Отметим лишь, что собственник вполне может быть и муниципалитетом. А исходя из принципа самостоятельности органов местного самоуправления, закрепленного в ст. 12 Конституции Российской Федерации², указание на то, что реквизиция возможна лишь у частного лица, представляется излишним.

Необходимо возразить А.В. Коновалову, не согласившись с его точкой зрения о том, что «реквизиция представляет собой исключительную меру, сопряженную с нарушением конституционных прав, предпринимаемую государственными органами для предотвращения угроз глобального характера в экстраординарных ситуациях»³.

Представляется неверным как с теоретической, так и с формально-правовой точки зрения, суждение о том, что государственные органы имеют право нарушать

чьи-либо конституционные права, в каких бы то ни было целях, сколь бы благими эти цели не были, сколь бы экстраординарные ситуации не происходили.

Конституция Российской Федерации не предусматривает возможности нарушения чьих-либо прав, тем более прав конституционных, и совсем уж сомнительно мнение, что эти права могут быть нарушены государством. Конституция Российской Федерации не содержит такой индульгенции на нарушение. Она говорит о возможности ограничения прав, и то лишь по основаниям и в случаях, самой Конституцией предусмотренных. Иное законодательное решение противоречит самой природе правового государства и подрывало бы основы гражданского общества.

Легальное определение реквизиции закреплено в Гражданском кодексе Российской Федерации⁴ (далее — ГК РФ). Так, согласно ст. 242 ГК РФ в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). Оценка, по

¹ Гражданское право : учебник : в 3-х т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М., 2011. С. 660.

² См. : Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237. 12 дек.

³ Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / под ред. Н.Д. Егорова, А.П. Сергеева. М. : Проспект, 2005. С. 508.

⁴ См. : Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде. Лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества.

В литературе отмечается, что формулировка этой статьи несколько неудачна, поскольку не позволяет вышеназванному институту действовать эффективно⁵.

Первоначально необходимо отметить следующее: практически всеми юристами разделяется точка зрения, что существует два вида реквизиции⁶. Точнее, реквизиция земельного участка и временное занятие земельного участка.

Проанализировав ст. 51 Земельного кодекса Российской Федерации⁷ (далее — ЗК РФ), следует полностью согласиться с точкой зрения Е.Л. Мининой о том, что различия между этими институтами земельного права минимальны. Оба этих вида ограничений возникают при сходных обстоятельствах, оба носят по общему правилу временный характер, решение, по всей видимости, принимается одними и теми же органами государства⁸.

Единственное возражение, которое можно высказать, заключается в следующем. Вряд ли собственник временно занятого земельного участка сможет пользоваться последним, как на то указывает автор⁹.

Именно то важное обстоятельство, что изъятие является временным, на наш взгляд, не учитывают авторы комментария к ГК РФ, указывая, что реквизиция является основанием для принудительного прекращения права собственности¹⁰.

Справедливости ради отметим, что такого мнения придерживаются не все ученые-юристы, резонно указывая, что «вполне возможно законодатель в данном случае имел ввиду не основание прекращения права собственности, а ее временное ограничение»¹¹.

В самом деле, при ближайшем рассмотрении выясняется, что поскольку ч. 3 ст. 242 ГК РФ предусматривает возможность требовать для собственника возврата сохранившегося в натуре имущества, при прекращении действия обстоятельств, вызвавших реквизицию, а, значит, обязанность государственных органов вернуть собственнику имущество, временно им изъятое, то становится очевидно, что реквизиция есть по общему правилу лишь временное ограничение права собственности, а не всегда — основанием ее прекращения. Однако иная позиция в литературе превалирует¹².

На наш взгляд, эта точка зрения не верна. Если собственник имущества в результате реквизиции перестает быть таковым, то на каком основании он требует свое имущество обратно после отпадения оснований для реквизиции? Ведь никакие договорные отношения между ним и государством не установлены. На каком основании прекращается право собственности публичного субъекта, якобы возникшее у него, и как оно вновь возникает у прежнего собственника?

Понятно, что с точки зрения ГК РФ, а можно предположить, что и жизненных ситуаций, чаще подлежат реквизиции вещи, которые вернуть с отпадением оснований реквизиции весьма затруднительно. К примеру, вряд ли с прекращением эпизодии возможно вернуть реквизированных зараженных коров. В случае же с земельным участком весьма и весьма часто возможен его возврат при отпадении обстоятельств, послуживших причиной реквизиции.

Однако наличие исключений, когда возврат имущества невозможен, пусть даже и весьма частых исключений, не «переворачивает», да и не должен изменять правила, исходя из которых реквизированное временно подлежит возврату (ч. 3 ст. 242 ГК РФ).

Именно временный характер реквизиции существенно отличает ее от изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, и именно «неокончательностью» лишения права собственности вызваны различия в основаниях, порядке проведения этих юридических процедур, порядке возмещения убытков.

Это очевидно, на это прямо указывает законодатель в ч. 2 ст. 51 ЗК РФ. Соответственно различаются и правовые последствия применения этих институтов земельного права.

Следует, в свою очередь, возразить Б.И. Свиридову, который утверждает, что «существенные отличия реквизиции по двум кодексам позволяют сделать вывод о том, что законодатель урегулировал хотя и однотипный, но иной круг отношений»¹³.

Указанные автором различия сводятся к двум юридическим фактам. Первый: возможность возврата реквизированного имущества согласно ЗК РФ. Это отличие не делает реквизицию разной для юриспруденции и науки земельного права, что было показано выше.

Второе отличие: согласно ГК РФ собственнику могут быть возмещены лишь стоимость изъятого имущества, ЗК РФ в ст. 51 говорит об убытках. Это отличие также легко объяснимо. Об убытках говорится, поскольку возврат земельного участка сам по себе эти

⁵ См.: Щенникова Л.В. О реквизиции в гражданском праве. Гимн или реквием // Законодательство. 2006. № 6. С. 8.

⁶ Там же. С.11.

⁷ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁸ См.: Научно-практический комментарий к земельному кодексу Российской Федерации с постатейными комментариями и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2009. С. 337 (автор главы — Е.Л. Минина).

⁹ См.: Там же. С. 337.

¹⁰ См.: Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой / под ред. П.В. Крашенинникова М.: Статут, 2011. С. 786.

¹¹ Гражданское право : учебник : в 3-х т. Т. 1. С. 662.

¹² См. подробнее : Таскин И.Н. Реквизиция земельного участка как один из случаев принудительного прекращения права собственности на земельные участки // Юрист. 2003. № 3. С. 37; Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая [постатейный] / под ред. Н.Д. Егорова, А.П. Сергеева. 2005. С. 508.

убытки не компенсирует, а собственник, очевидно, несет последние в связи с невозможностью использования земельного участка.

Поскольку имущество, изымаемое у собственника, в случае невозможности возврата позволяет требовать возмещения стоимости имущества собственнику, собственник в дальнейшем будет также возмещать убытки, причиненные прекращением его обязательств перед третьими лицами, предметом которых было реквизированное имущество. Представляется, убытки, возникшие при реквизиции и дальнейшем невозврате имущества, войдут в рыночную стоимость имущества, и о них законодатель умалчивает, отсылая правопримениеля к ГК РФ.

ЗК РФ говорит о возможности возврата собственнику цены участка или предоставление ему земли равной стоимости именно потому, что отношения с ним будут урегулированы на основании ГК РФ, поскольку сам ЗК РФ порядок возмещения убытков не регулирует и фокусирует свое внимание на обладателях иных прав на землю, если происходит безвозвратное изъятие, если же имущество (земля) вернется владельцу, то нет оснований требовать выплаты его стоимости, можно требовать убытков. На основании вышеизложенного, точка зрения Свиридова Б.И. представляется неубедительной и не основанной на законе.

Итак, основаниями для реквизиции названы: стихийное бедствие, авария, эпидемия, эпизоотия.

Сразу отметим, что ни в ГК РФ, ни в ЗК РФ список оснований для реквизиции земли не является исчерпывающим. Такое законодательное решение вряд ли можно признать верным и отвечающим требованиям части ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Список оснований к ограничению прав граждан, закрепленный конституционно, напротив, исчерпывающим является.

Не убеждает в правильности избранного подхода и ссылка авторов учебника по гражданскому праву на то, что «никто не может предусмотреть всех экстраординарных обстоятельств, которые возможны в жизни, но в любой из этих ситуаций действовать приходится незамедлительно, поэтому невозможно исполнение всей процедуры, соблюдаемой при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд»¹³.

Соблюдение всей процедуры действительно вряд ли возможно в условиях понятного цейтнота, однако это, на наш взгляд, не позволяет оставлять перечень оснований реквизиции открытым. Иное решение способствовало бы значительному ущемлению прав собственников земельных участков.

М.Н. Малеина обоснованно отмечает, что наряду с наступлением обстоятельств чрезвычайного характера требуется наличие общественного интереса¹⁴. И этот вывод необходимо однозначно поддержать.

Представляется, что именно общественный интерес и будет тем понятием, который, с одной стороны, объединяет в себе все основания для реквизиции, с другой — роднит (и это основное сходство) реквизицию с изъятием земельного участка для государственных и муниципальных нужд.

Действительно, ч. 1 ст. 51 ЗК РФ упоминает в качестве основания реквизиции цель «защиты жизненно важных интересов, общества и государства» от возникающих в связи с чрезвычайными обстоятельствами угроз.

Если мы вспомним основания для изъятия земельного участка в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд, то обнаружится очевидное сходство оснований изъятия.

В принципе ЗК РФ содержит и еще один отдельный случай применения реквизиции, однако ч. 6 ст. 93 ЗК РФ, указывающая на чрезвычайное и военное положение, по сути, есть лишь юридическое наименование ситуации, при которой земельный участок используется для нужд обороны и безопасности государства, указанные обстоятельства содержат в себе ст. 55 Конституции Российской Федерации, и они вполне вписываются в понятие общественный интерес.

Ряд ученых обращает внимание на формальное противоречие ч. 3 ст. 242 ГК РФ и ст. 35 Конституции Российской Федерации в той части, в которой последняя предполагает возможность изъятия имущества у собственника только на основании решения суда, а не по воле исполнительных органов власти.

Однако, по мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, формулировка конституционного требования по решению суда предполагает принципиальную возможность обжалования состоявшейся реквизиции в судебном порядке и таким образом ч. 3 ст. 242 ГК РФ конституционных прав граждан не затрагивает¹⁵. Если с выводом уважаемого ученого можно полностью согласиться, то представляется, что мотивировка должна быть иной.

Реквизицию необходимо понимать как временное ограничение права собственности, а не ее прекращение, и, следовательно, права граждан действительно не нарушаются.

Многие авторы отмечают неурегулированность вопроса о том, какой именно орган должен проводить реквизицию земельного участка.

ЗК РФ лишь в общем виде упоминает «уполномоченный исполнительный орган», ГК РФ определяет уполномоченный орган еще более расплывчато. Административный порядок принятия решения о реквизиции, конечно же, легко объясним, поскольку чрезвычайные обстоятельства требуют быстрого на них реагирования, и именно поэтому процедурные моменты здесь максимально урезаны. Однако крайне важно не допустить чрезмерного ущемления прав граждан и

¹³ Гражданское право : учебник : в 3-х т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М. : РГ-Пресс, 2011. С. 160.

¹⁴ См. : Малеина Н.М. Реквизиция. Комментарий к статье 242 Гражданского кодекса РФ// Журнал Российского права. 2006. № 8. С. 119.

¹⁵ См. : Гаджиев Г.А. Конституционные гарантии предпринимательской деятельности // Хозяйство и право. 1995. № 8. С. 28–29.

¹⁶ См. : Гражданское право : в 4-х т. Т. 2 : Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 58.

юридических лиц. Видимо, умолчание относительно органа, принимающего решение о реквизиции, вызвано надеждой законодателя в дальнейшем развить правовое регулирование этого института.

Необходимо согласиться с Е.А. Сухановым в том аспекте, что реквизиция возможна лишь по решению государственных, но не муниципальных органов, исходя из буквального толкования закона¹⁶.

Вообще, говоря о процедуре изъятия земельного участка в порядке реквизиции, практически все исследователи отмечают, что отсутствует специальный закон, который бы регламентировал реквизицию земельного участка, принятие которого вытекает из буквального толкования ст. 242 ГК РФ. Можно выразить надежду, что такой закон будет принят в будущем и будет регулировать особенности реквизиции земельных участков.

Некоторые исследователи предлагают считать таким специальным законом Сводный закон «О реквизиции и конфискации имущества», утвержденный Постановлением ВЦИК и СНК от 28 марта 1927 г.¹⁷

Как указывает Т.Е. Новицкая, Сводный закон и поныне продолжает действовать в части, не противоречащей Конституции России, ГК РФ и ЗК РФ, а содержание этого закона вполне соответствует общим началам гражданского права¹⁸.

Собственнику выдается документ о реквизиции. Попутно отметим, что лицо, у которого имущество реквизировано, названо «собственником», а не «бывшим собственником» и пр. Что еще раз доказывает правомерность вывода о том, что реквизиция права собственности не прекращает.

Однако ни на уровне закона, ни на подзаконном уровне требования к реквизитам такого документа не установлены.

К сожалению, законодатель крайне скруто регламентирует порядок возмещения убытков при реквизиции. Как в случае возврата имущества, так и в случае невозможности возврата такого. Нельзя согласиться с мнением ряда ученых, которые признают такой подход обоснованным со ссылкой на чрезвычайность соответствующих ситуаций¹⁹.

Чрезвычайность ситуации совсем не означает невозможности заранее предусмотреть процедуру и объемы возмещаемых потерь.

Позитивным моментом необходимо признать предусмотренную законодателем возможность для собственника оспорить стоимость реквизирируемого имущества в суде.

Что делать с уже выплаченной компенсацией в случаях возврата реквизированного имущества с отпадением оснований реквизиции? Поскольку ЗК РФ преду-

сматривает возврат собственнику рыночной стоимости участка или иного равноценного участка только в случае невозможности возврата именно реквизированного участка, то такая ситуация с выплатой и не может возникнуть. Денежные суммы в счет компенсации убытков собственнику в любом случае не будут неосновательным обогащением. Попутно отметим, что в рамках ГК РФ, видимо, в случае если сумма за реквизированное имущество уже выплачена, а имущество в дальнейшем вернулось владельцу, его стоимость в дальнейшем необходимо взыскивать по правилам о неосновательном обогащении. Возникает вопрос о процедуре возмещения убытков. Поскольку никаким отдельным документом она не урегулирована, представляется, нужно пользоваться общими нормами гражданского права и положениями ЗК РФ.

Так, ЗК РФ устанавливает, что убытки возмещаются собственникам земельных участков в случаях ограничения прав собственников земельных участков (п. 4 ч. 1 ст. 57 и п. 2 ч. 2 ст. 57 ЗК РФ). Поскольку перечень ограничений прав на землю в ст. 56 ЗК РФ носит открытый характер и указано, что иные ограничения прав на землю могут быть, в частности, установлены самим ЗК РФ и федеральными законами, а, как было обосновано ранее, реквизиция является таким ограничением, то необходимо применять порядок возмещения, предусмотренный ч. 5 ст. 57 ЗК РФ, а также утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или времененным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»²⁰.

Видимо, следует считать, что при невозможности возврата земельного участка убытки, причиненные собственнику земельного участка в случае невозможности его возврата, войдут в оценку стоимости земельного участка. И таким образом будут либо выплачены в качестве компенсации за земельный участок, либо включены в стоимость земельного участка, предоставленного взамен изымаемого. Однако в данном случае встает вопрос: в каком порядке будут возмещаться убытки обладателям ограниченных вещных прав на реквизирируемый земельный участок? Ведь в ст. 45–47 ЗК РФ реквизиция названа одним из оснований прекращения этих прав. Что логично, реквизирируемый земельный участок всегда кому-нибудь принадлежит на праве собственности, вместе с тем, как правило,

¹⁷ См.: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. «Об утверждении Сводного закона о реквизиции и конфискации имущества» // СУ РСФСР. 1927. № 38. Ст. 248.

¹⁸ См.: Новицкая Т.Е. Правовое регулирование лишения прав собственности на недвижимое имущество в интересах государства в России в XVI – первой четверти XX века // Законодательство. 2015. № 3. С. 79.

¹⁹ См.: Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. С. 787.

²⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или времененным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СЗ РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

он обременен правами третьих лиц. Им тоже необходимо возместить убытки. Однако цитируемое Постановление порядка такого возмещения не устанавливает. Тут существует дискуссионный вопрос. Необходимо ли возмещать упущенную выгоду? Исходя из принципа полного возмещения убытков, закрепленного в ст. 15 ГК РФ, ответить на этот вопрос необходимо положительно.

Литература

1. Гаджиев Г.А. Конституционные гарантии предпринимательской деятельности / Г.А. Гаджиев // Хозяйство и право. 1995. № 8. С. 28–29.
2. Гражданское право : учебник : в 3-х т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М. : РГ-Пресс, 2011. С. 160.
3. Гражданское право : в 4-х т. Т. 2 : Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные нематериальные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Кluвер, 2008. 464 с.
4. Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / под ред. Н.Д. Егорова, А.П. Сергеева. М. : Проспект, 2005. 891 с.
5. Малеина Н.М. Реквизиция. Комментарий к статье 242 Гражданского кодекса РФ / Н.М. Малеина // Журнал Российского права. 2006. № 8. С. 117–122.
6. Научно-практический комментарий к земельному кодексу Российской Федерации : с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2009. 794 с.
7. Новицкая Т.Е. Правовое регулирование лишения прав собственности на недвижимое имущество в интересах государства в России в XVI — первой четверти XX века / Т.Е. Новицкая // Законодательство. 2015. № 3. С. 76–87.
8. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой / под ред. П.В. Крашенинникова М. : Статут, 2011. 1326 с.
9. Свиридов Б.И. Проблемы принудительного прекращения права собственности на земельный участок / Б.И. Свиридов // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции : в 2-х ч. Ч. 2 / отв. ред. И.М. Машаров. Киров : Фил. НОУВПО «СПБИВЭСЭП» в г. Кирове, 2007. 328 с.
10. Таскин И.Н. Реквизиция земельного участка как один из случаев принудительного прекращения права собственности на земельные участки / И.Н. Таскин // Юрист. 2003. № 3. С. 36–41.
11. Щенникова Л.В. О реквизиции в гражданском праве. Гимн или реквием / Л.В. Щенникова // Законодательство. 2006. № 6. С. 8–14.

Фундаментальное исследование земельного права в странах Ближнего Востока: юридические, политические и исторические аспекты

Дубовик Ольга Леонидовна,
главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор
o.l.dubovik@yandex.ru

В рецензии характеризуется содержание книги О.И. Крассова «Земельное право в странах Ближнего востока»,дается оценка информации в ней содержащейся, подчеркивается значение этой монографии для расширения тезауруса науки земельного права.

Ключевые слова: бедуинское право, земля, земельное право, земельный участок, ислам, Коран, право, собственность, Шариат.

Fundamental Research of Land Law in the Middle East: Legal, Political and Historical Aspects

Dubovik Olga L.
Chief Research Scientist of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Law, Professor