



АННА ЖОЛОВА,
управляющий партнер московского
офиса КА «Регионсервис»

Изъятие земельных участков в публичную собственность: риски нового регулирования

Непрекращающаяся череда исков Генеральной прокуратуры РФ о признании сделок недействительными и недавние законодательные новеллы, расширяющие перечень оснований для изъятия земельных участков, заставляют задуматься: это тренд на национализацию земли или реализация принципов земельного законодательства? Государство больше не допускает пассивного землевладения: любой правообладатель должен использовать свой земельный участок в соответствии с его правовым режимом. Анна Жолобова считает, что с введением законодательных новшеств риск утраты земельных участков возникает даже у добросовестных землепользователей.

Усиление роли государства в земельных правоотношениях началось в 2015 г. с так называемого реформирования земельного законодательства¹. Были введены особые процедуры продления арендных отношений на случай, если земельный участок предоставлен для строительства; право уполномоченного органа на реализацию с публичных торгов объектов незавершенного строительства, находящихся в частной собственности застройщика, и т. д. Эти нововведения свидетельствовали об усилении внимания к данному виду недвижимости со стороны государства. На фоне набирающей обороты подачи Генеральной прокуратурой РФ исков о признании сделок недействительными расширение перечня оснований для изъятия земельных участков вызывает определенные опасения.

Условия изъятия земельного участка

Один из основных принципов земельного законодательства заключается в необходимости эксплуатировать земельные участки эффективно²,

то есть в соответствии с их категорией и видом разрешенного использования. Неиспользование земли приравнивается судебной практикой к ее ненадлежащему использованию³. При этом согласно действующему гражданскому законодательству земельный участок, предназначенный для ведения сельского хозяйства либо строительства, не используемый по целевому назначению в течение трех лет и более, может быть изъят у собственника⁴.

По общему правилу изъятие земельного участка предполагает прекращение действия в отношении него права частной собственности и принудительный переход земли в собственность государства. При этом реализация данного механизма возможна при наличии государственной (муниципальной) нужды⁵ либо как санкция за недобросовестное, виновное поведение правообладателя (например, за использование земли не по назначению)⁶. При этом и гражданским, и земельным законодательством предусмотрена обязательная возмездность процедуры изъятия⁷.

¹ Речь идет о Федеральном законе от 23.06.2014 № 171 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ».

² Ст. 1 ЗК РФ.

³ Определение ВС РФ от 04.07.2022 № 301-ЭС22-10186 по делу № А79-12244/2020; Определение ВС РФ от 14.08.2023 № 307-ЭС23-4333 по делу № А56-5020/2022.

⁴ Ст. 284 ГК РФ.

⁵ Ст. 49 ЗК РФ.

⁶ Ст. 54 ЗК РФ; ст. 284 ГК РФ.

⁷ Ст. 286 ГК РФ; ст. 54.1 ЗК РФ.



Недавно принятый Федеральный закон от 08.08.2024 № 307 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и ст. 23 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (вступает в силу 01.03.2025) расширяет перечень условий, при наличии которых становится возможным изъятие земельных участков. На законодательном уровне вводится понятие «освоение земельного участка» как комплекс мероприятий по приведению участка в состояние, пригодное для использования, на это отводится трехлетний срок.

В дополнение к указанному Федеральному закону разработаны два проекта постановлений Правительства РФ, закрепляющие перечень надлежащих мероприятий по освоению земельных участков (например, освобождение от древесно-кустарниковой растительности, захламления, отходов; осушение земли и пр.)⁸, и определяющие признаки их неиспользования⁹. При этом законодатель достаточно императивно предусматривает перечень мероприятий, которые должны быть осуществлены землепользователем, и соответствующие сроки.

Закон предлагает рассматривать отсутствие возведенного в течение двух лет фундамента и незавершение строительства объекта в течение пяти лет для земельных участков, вид разрешенного использования которых предполагает строительство, как ненадлежащее

поведение землевладельца, влекущее за собой изъятие земли. Признаком неиспользования земельных участков, на которых здания, сооружения уже возведены, будет являться неосуществление в них хозяйственной деятельности в срок, превышающий пять лет, и разрушение их конструктивных элементов. Для земельных участков, не предназначенных для строительства, неиспользование — это захламление более 50% их площади и отсутствие деятельности, которая соответствовала бы виду разрешенного использования земли, в течение трех идущих подряд лет.

Следовательно, на текущий момент государство не допускает пассивного землевладения, наличия номинального права собственности в государственном реестре. Любой правообладатель должен использовать свой земельный участок эффективно, в соответствии с его правовым режимом. При этом даже у добросовестных землепользователей возникает ряд рисков, связанных с вновь принятым нормативным регулированием.

Риски, возникающие в связи с новым регулированием

Во-первых, встает вопрос по поводу того, когда начинается исчисление сроков (двух, трех, пяти лет), обуславливающих возможность изъятия земельного участка. Поскольку закон обратной силы не имеет (*lex retro non agit*), обязанность по возведению определенного объема объекта (фундамента, завершенного объекта, объекта

⁸ ID 149749.

⁹ ID 149748.

незавершенного строительства) в определенный срок возникает у правообладателя земельного участка только с марта 2025 г. До указанной даты каких-либо императивных требований, которые были бы привязаны к сроку и объему, на законодательном уровне нет. Следовательно, ссылаться на то, что право собственности на землю зарегистрировано в ЕГРН в более ранний период времени и что на момент вступления Федерального закона № 307 с учетом нормативно установленных сроков уже наступила обязанность иметь на земельном участке фундамент (или иной объект недвижимости), представляется необоснованной.

Во-вторых, возникает вопрос по поводу фиксации факта неиспользования земельного участка во времени. Набор юридических фактов должен отличаться в зависимости от того, предназначен ли земельный участок для строительства. В отношении земельных участков, вид разрешенного использования которых предполагает строительство, по истечении двух лет с даты государственной регистрации права собственности на землю, правообладателем должна быть получена разрешительная документация (разрешение на строительство), а также актом уполномоченного органа (муниципального контроля, государственного надзора) должен быть зафиксирован факт наличия либо отсутствия фундамента будущего объекта в границах земельного участка. По прошествии пяти лет с даты государственной регистрации права собственности в ЕГРН должна быть внесена запись о государственной регистрации права собственности на здание или сооружение.

Если спорным является земельный участок, вид разрешенного использования которого не предполагает строительство, единственным доказательством нарушения должны служить акты уполномоченного органа в совокупности, составленные в трехлетний период начиная с 01.03.2025. Определенную сложность может вызывать доказывание неиспользования земли и объекта недвижимости в отведенный на это пятилетний срок, поскольку данный процесс должен иметь непрерывный характер.

В-третьих, на практике определенные риски могут возникнуть у так называемых длинных инвестиционных проектов. Примером может служить освоение девелопером совокупности земельных участков, образующих территорию квартала или иной градостроительной единицы. Возведение комплексной застройки предполагает определенную этапность, в частности освоение земельных участков. При этом сам проект может подразумевать спланированную

застройщиком определенную растянутость по времени. Реализация же нового закона не позволит девелоперу сохранять земельные участки длительный промежуток времени неосвоенными и повлечет за собой изъятие таковых.

Встает вопрос и по поводу того, что будет происходить с так называемым юридическим освоением земельных участков. Речь идет, например, о заключенных застройщиком договорах участия граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и кредитных обязательствах перед третьими лицами (в том числе перед банком). Прекратится ли автоматически их действие в случае изъятия земельного участка по причине его неиспользования?

В связи с рассмотрением данной проблематики представляется интересным один из последних судебных актов Верховного Суда РФ, в котором отменены решения судов нижестоящих инстанций и изложено мнение относительно ипотеки «без объекта»¹⁰. Верховный Суд РФ подчеркнул, что согласно Федеральному закону № 214 действие залога может быть прекращено только со дня осуществления государственного кадастрового учета многоквартирного дома. Следовательно, обязательному контролю подлежит проверка факта исполнения застройщиком своих обязательств перед дольщиками. Кроме того, Закон о долевом строительстве имеет приоритет в регулировании перед нормами Гражданского кодекса РФ и не допускает такого основания для прекращения действия залога, как прекращение действия прав на земельный участок¹¹. Следовательно, даже при изъятии земельного участка в связи с его неиспользованием залоговые обязательства застройщика сохраняются.

Государство закрепляет все больше механизмов, позволяющих осуществлять контроль за эффективностью использования земельных участков и максимально быстро принимать меры, направленные на смену злоупотребляющего своим правом землепользователя. Время покажет, как будет складываться практика в данном направлении. Однако есть опасения, что даже добросовестным землепользователям грозит риск лишения прав на собственные активы. ①

¹⁰ Определение ВС РФ от 21.08.2024 № 305-ЭС24-7798 по делу № А41-91013/2022.

¹¹ Подобный кейс уже был предметом рассмотрения ВС РФ в 2014 г. Суд занял в нем прямо противоположную позицию, указав что право залога дольщиков прекращается с прекращением аренды земельного участка (Определение ВС РФ от 31.10.2014 № 305-ЭС14-167 по делу № А41-23298/2013).