

Право и политика

Правильная ссылка на статью:

Секретарёв Р.В. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков: проблемы правоприменения // Право и политика. 2025. № 10. DOI: 10.7256/2454-0706.2025.10.76138 EDN: DPPBPN URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=76138

Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков: проблемы правоприменения

Секретарёв Роман Викторович

кандидат философских наук

Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Владивостокский государственный университет

690014, Россия, Приморский край, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41, каб. 5502

✉ rsvldv@mail.ru



[Статья из рубрики "Юридический практикум"](#)

DOI:

10.7256/2454-0706.2025.10.76138

EDN:

DPPBPN

Дата направления статьи в редакцию:

05-10-2025

Аннотация: В статье исследуются правовые проблемы соблюдения баланса публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Данный институт обладает двойственной природой: с одной стороны, он обеспечивает реализацию стратегических инфраструктурных и оборонных проектов, а с другой – прямо ограничивает конституционное право частной собственности, закреплённое в ст. 35 Конституции Российской Федерации. Анализ охватывает вопросы определения критериев «публичной нужды», равноценности и предварительности компенсации, а также выявления рисков подмены общественных интересов корпоративными. Особое внимание уделяется соотношению норм земельного, гражданского, жилищного и градостроительного законодательства, их коллизионному взаимодействию и влиянию на судебное правоприменение. Отдельным направлением исследования выступает рассмотрение новейшей практики Верховного Суда Российской Федерации за 2023–2025 гг., где прослеживаются тенденции ограничения расширительного толкования оснований изъятия и акцент на проверке исключительности применения данной меры. Формально-юридический метод использован при анализе ст.

49 ЗК РФ и ст. 35 Конституции РФ для выявления пределов вмешательства государства в частную собственность. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить российские подходы с зарубежными концепциями публичной нужды. Системный подход применён для изучения коллизий земельного, жилищного и градостроительного законодательства. Научная новизна статьи состоит в том, что на основе анализа практики Верховного Суда 2023–2025 гг. выявлены ключевые тенденции в правоприменении института изъятия земельных участков. Рассмотрение дел о компенсации, соотношении публичных интересов, исполнении судебных актов и принудительном изъятии сельхозземель по инициативе недропользователей позволило показать, что высшая судебная инстанция стремится ограничить расширительное толкование статьи 49 ЗК РФ и закрепить исключительный характер отчуждения. В статье обоснована необходимость введения федерального стандарта оценки возмещения, включающего рыночную стоимость, упущенную выгоду и издержки переселения, а также усиления процессуальных гарантий проверки альтернатив изъятию и приоритизации выплат собственникам. Эти предложения вытекают из выявленных пробелов законодательства и практики и направлены на укрепление баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова:

изъятие земельных участков, общественный интерес, компенсация, равноценное возмещение, судебная практика, Верховный Суд, исполнение судебных актов, земельное законодательство, конституционные гарантии, баланс интересов

Введение (Introduction)

Институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд занимает особое место в системе земельных отношений. Он применяется при строительстве транспортных развязок и прокладке линий электропередач. Отчуждение используется также для формирования промышленных зон, развития рекреационных территорий, размещения объектов энергетики и обеспечения природоохранных нужд. Отдельную группу составляют проекты оборонного и стратегического значения, где проверка общественного интереса приобретает особую остроту. Вместе с тем изъятие связано с прямым ограничением конституционного права собственности, закреплённого в ст. 35 Конституции РФ. Такая двойственная природа делает его одним из наиболее конфликтных институтов земельного права.

Актуальность исследования подтверждается значительным количеством споров о процедуре изъятия и определении размера компенсации. Дополнительную неопределённость создаёт толкование оснований, предусмотренных ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ). Пробелы регулирования повышают риск подмены общественного интереса корпоративными целями, а баланс интересов зачастую остаётся лишь формально заявленным принципом.

Целью настоящей работы является выявление ключевых проблем правоприменения, связанных с балансом публичных и частных интересов при изъятии земельных участков. Задачи исследования заключаются в анализе доктринальных подходов, выявлении коллизий законодательства, обобщении судебной практики и формулировании предложений, направленных на совершенствование правоприменения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с

принудительным прекращением права собственности на земельный участок. Предметом — правовые нормы, судебные акты и доктринальные позиции, определяющие пределы допустимого вмешательства государства в сферу частной собственности. Научная новизна исследования заключается в выявлении и систематизации актуальных проблем правоприменения на основе анализа новейшей практики (2023 – 2025 гг.) Верховного Суда Российской Федерации, что позволяет уточнить содержание конституционных гарантий при изъятии земельных участков. Практическая значимость работы состоит в возможности использования полученных выводов для формирования единообразного судебного подхода и совершенствования правового регулирования в сфере изъятия земель.

Результаты (Results).

Правовая доктрина согласна в одном: изъятие — комплексный институт на стыке гражданского, земельного, жилищного и градостроительного права. Как отмечает С. Ю. Королёв, множественность регуляторов порождает коллизии и снижает предсказуемость практики. Например, при переселении из аварийного жилья суды одновременно применяют нормы жилищного и земельного права, что нередко приводит к правовым коллизиям [\[1\]](#).

Исследователи подчёркивают, что в основе института лежит презумпция крайней меры: отчуждение допустимо лишь тогда, когда публичную цель невозможно реализовать иными средствами. Л. А. Голубева и В. А. Кургина справедливо указывают, что прекращение права собственности возможно только при доказанной невозможности достижения результата альтернативными инструментами [\[2\]](#). Однако судебная практика показывает обратное: закреплённый в ст. 49 ЗК РФ перечень оснований судами нижестоящих инстанций часто толкуется расширительно, что смещает баланс в пользу государства.

Эту тенденцию подтверждают В. А. Власов и Ю. С. Семин. По их мнению, отсутствие единой методики оценки и рассогласованность отраслевых норм подрывают гарантии собственников [\[3\]](#). Наиболее уязвимым элементом оказывается компенсация: она нередко не соответствует ни рыночной стоимости участка, ни всем понесённым убыткам. Н. М. Фролова развивает этот тезис, вводя в научный оборот категорию «фактического изъятия», когда правообладатель лишается возможности пользоваться участком без правового акта. Судебная практика такие случаи признаёт. Закон при этом не выделяет их в самостоятельный институт и фактически ограничивает собственника правом на возмещение убытков [\[4\]](#). Дополнительную проблему создаёт и формулировка статьи 49 ЗК РФ. Положение «иные основания, предусмотренные федеральными законами» допускает расширительное толкование и конфликтует с гражданско-правовыми механизмами. На практике это выражается в не всегда последовательном толковании оснований отчуждения.

Г. В. Выпханова подчёркивает: земельные участки не выделены в законе об оценочной деятельности как специфический объект, что ведёт к игнорированию их природной и социальной ценности [\[5\]](#). Это снижает уровень возмещения и заставляет собственников отстаивать свои интересы в судах. Дискуссионным является и характер перечня оснований для изъятия. Формально он закрытый, но формула «иные основания, предусмотренные федеральными законами» фактически допускает расширительное толкование. К. С. Тиньгаева показывает, что такие положения открывают путь к ситуативному регулированию [\[6\]](#). Показательны специальные законы, принятые для

подготовки Олимпиады 2014 года (Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи...» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6071) и чемпионата мира по футболу 2018 года (Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года...» // СЗ РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2871). Следует отметить, что специальные законы, принятые под масштабные мероприятия, подтверждают исключительный характер изъятия. Суду в первую очередь надлежит проверять не декларативную цель проекта, а доказуемую общественную пользу изъятия каждого конкретного земельного участка. Затем – сопоставлять рабочие альтернативы (установление сервитута, корректировку трассы) и их достаточность. Такой подход согласуется с доктриной, трактующей «общественный интерес» как проверяемый критерий общего блага [\[7\]](#).

Обсуждение (Discussion)

Сложившаяся практика изъятия земельных участков неоднородна и нередко выявляет противоречия в подходах судов. Наиболее показательными в этом отношении являются дела, дошедшие до Верховного Суда и завершившиеся отменой актов нижестоящих судов. Их анализ позволяет проследить, каким образом высшая судебная инстанция корректирует правоприменение и формирует более устойчивые ориентиры для последующих споров. Показательным является дело № **A27-6217/2023**. Оно касалось изъятия нежилых помещений в аварийном доме вместе с земельным участком. Администрация исходила из заниженной оценки. Собственник, напротив, настаивал на включении упущенной выгоды. Определением Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 23.06.2025 № 304-ЭС25-858 отменены акты нижестоящих судов с указанием на неполноту исследования обстоятельств. При этом было подчеркнуто, что возмещение должно быть равноценным (ст. 281 ГК РФ; ст. 56.8 ЗК РФ) и может включать только реально доказанные убытки. На наш взгляд, это решение выявило более широкую проблему: отсутствие унифицированных ориентиров при оценке приводит к расхождениям и риску произвольного расчёта компенсации.

Иная ситуация сложилась в деле № **A40-203176/2022**. Здесь возник конфликт публичных интересов: строительство Центральной кольцевой автодороги и сохранение земель обороны. Нижестоящие суды признали приоритет транспортного проекта, фактически проигнорировав особенности правового режима оборонных земель. Определением ВС РФ от 13.05.2024 № 305-ЭС23-25002 эти акты отменены. Суд указал, что недопустимо выстраивать произвольную иерархию публичных интересов без учёта их правовой природы. Были акцентированы особенности оборота федерального имущества и специальный режим земель обороны. Указанный подход формирует важный концептуальный ориентир: сопоставление конкурирующих публичных интересов не может опираться только на стратегические документы. Суд должен проверить, достижима ли заявленная цель без отчуждения конкретного участка и за счёт допустимых альтернатив.

Не менее значимым является вопрос исполнения решений о компенсации. В деле № **A41-74413/2022** собственник столкнулся с тем, что участок и здание уже были использованы для строительства транспортной развязки, однако компенсация в размере 8,6 млн руб. так и не была выплачена. Определением ВС РФ от 23.12.2024 № 305-ЭС24-15351 постановление окружного суда отменено с возложением на орган власти произвести спорные выплаты. Суд указал, что отсутствие акта передачи не может служить препятствием для реализации конституционной гарантии предварительного и равноценного возмещения. На наш взгляд, такие дела отражают системный дефект:

формально закреплённые права собственников остаются незащищёнными на стадии исполнения, что подрывает доверие к самому механизму изъятия.

Дела № А54-1090/2023 (Определение ВС РФ от 22.04.2025 № 310-ЭС24-22890) и № А60-58852/2023 (Определение ВС РФ от 30.06.2025 № 309-ЭС25-1868) касались принудительного изъятия сельхозземель по ходатайствам недропользователей. В обоих случаях предметом спора стало принудительное изъятие земель сельскохозяйственного назначения по ходатайствам недропользователей. В Рязанской области цементный завод добивался изъятия более 90 га, ссылаясь на лицензии на добычу известняков и включение месторождения в стратегические документы развития региона. В Свердловской области горнорудная компания инициировала изъятие участка площадью свыше 200 га, обосновывая это лицензией на геологическое изучение золоторудного месторождения и стратегией развития минерально-сырьевой базы. Суды нижестоящих инстанций в обоих делах признали этих доводов достаточно. Верховный Суд отменил такие акты, указав, что наличие лицензии и формальное упоминание в стратегиях не могут служить безусловным доказательством государственной нужды. Подчёркнуто, что принудительное изъятие допустимо лишь в исключительных случаях, когда доказана невозможность достижения публичных целей без отчуждения частных сельхозземель, исследованы доводы собственников о нарушении землеустроительных норм и учтены последствия для аграрного производства. Эти дела наглядно фиксируют проблему подмены публичного интереса частной выгодой и подтверждают необходимость строгой проверки исключительности оснований изъятия. Судебная практика последних лет демонстрирует стремление Верховного Суда РФ ограничить расширительное толкование статьи 49 ЗК РФ и требовать доказательства общественной значимости проектов. Как показывает З. К. Кондратенко, источник неопределённости кроется не только в открытой диспозиции ст. 49 ЗК РФ, но и в несогласованности норм разных отраслей, регулирующих возникновение и изменение прав на участки включая механизмы бесплатного предоставления по ст. 39.5 ЗК РФ [\[8\]](#). А. В. Малышева отмечает положения, препятствующие гарантиям правообладателей: допускается изъятие под объекты вне документов планирования и по ходатайствам частных лиц [\[9\]](#). К. С. Тиньгаева подчёркивает, что содержание категории «общественный интерес» фактически формируется судебной практикой, которая уточняет соразмерность вмешательства [\[10\]](#). В совокупности это повышает риск произвольного вмешательства государства в сферу частной собственности.

Второй проблемный блок — определение справедливой компенсации. Е. С. Мкртчян справедливо указывает: «в судебной практике имеются случаи, когда суд признаёт недействительным приказ об изъятии..., поскольку наличие у третьего лица лицензии на недра не является основанием для признания его деятельности в целях удовлетворения публичных интересов» [\[11, с. 376\]](#). Полагаем, что на федеральном уровне может быть принята модель федерального стандарта для изъятий: обязательные элементы возмещения, единая дата оценки, проверяемость допущений и данных экспертиз, исключение двойного учёта, учёт транзакционных издержек. Как подчёркивает М. А. Туча, «изъятие земельных участков... — исключительный случай, при котором... права собственности могут прекращаться только при условии полного и равноценного возмещения» [\[12, с. 318\]](#).

Третий блок — исполнение судебных актов. Разрыв между формальной обязательностью и фактической исполнимостью особенно заметен в делах, где объект уже используется, а компенсационные выплаты задерживаются. Верховный Суд в таких ситуациях

формулирует приоритет реального возмещения, что достигается установлением чётких компенсационных процедур. Например: авансовыми (эскроу) платежами, резервированием средств до начала работ, а также судебным контролем сроков исполнения.

Для сельскохозяйственных земель Верховный Суд исходит из приоритета их охраняемых функций: лицензия или стратегия развития подтверждают целесообразность проекта, но не подменяют доказательства общественного интереса. Для таких споров необходим усиленный стандарт доказывания: экологическое и агроэкономическое обоснование последствий вмешательства, анализ кумулятивного эффекта на продовольственную безопасность и мотивированное опровержение рабочих альтернатив планировочного и технологического характера. Презумпция сохранности сельхозугодий может быть опровергнута только надлежащей доказательной базой.

Выводы (Conclusions)

1. Системный анализ теоретических разработок и конкретных судебных дел показал, что институт изъятия земельных участков остаётся одним из наиболее проблемных элементов земельного права. Его применение связано с неопределённостью критериев общественного интереса, несогласованностью подходов к определению компенсации и объективными трудностями при исполнении судебных решений. Всё это не способствует реальному обеспечению гарантии предварительного и равноценного возмещения.
2. Судебная практика последних лет фиксирует корректирующую роль Верховного Суда: ограничивается расширительное толкование ст. 49 ЗК РФ, усиливается проверка общественного интереса и исключительного характера изъятия. Вместе с тем единообразие правоприменения пока не достигнуто.
3. Дальнейшее развитие института связано с укреплением судебных гарантий. Повышение стандартов доказывания общественного интереса и формирование единых правил определения компенсации повысит предсказуемость практики. Эти меры позволяют сохранять баланс публичных и частных интересов без радикальной перестройки законодательства.

Библиография

1. Королёв С. Ю. Некоторые проблемы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд: правовой аспект // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 4. – С. 64-74. – DOI 10.24412/1608-8794-2024-4-64-74. EDN: XETZEW.
2. Голубева Л. А., Кургина В. А. Проблема баланса публичных и частных интересов при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд // Журнал правовых и экономических исследований. – 2022. – № 4. – С. 97-102. – DOI 10.26163/GIEF.2022.23.92.016. EDN: XYVCBZ.
3. Власов В. А., Семин Ю. С. Отдельные правовые аспекты изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд по законодательству Российской Федерации // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 9 (189). – С. 64-68. EDN: FHJFFK.
4. Фролова Н. М. Фактическое изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд: правовая природа и способы защиты // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2023. – № 5. – С. 188-196. – DOI 10.17803/2311-5998.2023.105.5.188-196. EDN: EDKIKJ.
5. Выпханова Г. В. Правовые проблемы определения размера возмещения в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Аграрное

и земельное право. – 2016. – № 5 (137). – С. 91-95. EDN: VZTTIR.

6. Тиньгаева К. С. Некоторые аспекты правового регулирования изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Гуманитарный научный журнал. – 2024. – № 2, ч. 2. – С. 10-13. – DOI 10.24412/2078-9661-2024-2-2-10-13. EDN: QNLJYW.

7. Абрамова М. А. К вопросу об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Экономические исследования и разработки. – 2020. – № 1. – С. 26-29. EDN: WJHBMG.

8. Кондратенко З. К. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основания приобретения права собственности на земельные участки // Марийский юридический вестник. – 2022. – № 1(37). – С. 53-56. EDN: CCOTHA.

9. Малышева А. В. К вопросу об обеспечении гарантий прав правообладателей земельных участков при их изъятии для государственных или муниципальных нужд // Пробелы в российском законодательстве. – 2021. – Т. 14, № 7. – С. 98-103. EDN: PMDDMQ.

10. Тиньгаева К. С. Проблемы изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Вопросы российской юстиции. – 2025. – № 35. – С. 256-265. EDN: MYFBBR.

11. Мкртчян Е. С. Проблемы правоприменения практики при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Вопросы российской юстиции. – 2022. – № 20. – С. 374-380. EDN: ZQGZXA.

12. Туча М. А. Особенности определения размера возмещения убытков при изъятии земельных участков для государственных (муниципальных) нужд // Власть Закона. – 2023. – № 1(53). – С. 317-332. EDN: IMQNHF.

Результаты процедуры рецензирования статьи

Рецензия выполнена специалистами [Национального Института Научного Рецензирования](#) по заказу ООО "НБ-Медиа".

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, правоприменительные проблемы изъятия земельных участков. Автор сосредоточил внимание на анализе соблюдения баланса публичных и частных интересов при осуществлении такого изъятия. Заявленные границы исследования соблюдены ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования не подлежит сомнению и обосновывается им достаточно подробно. Следует согласиться с ученым в том, институт изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд занимает особое место в системе земельных отношений. С одной стороны, изъятие земельных участков осуществляется для нужд строительства, в том числе инфраструктуры, развития рекреационных территорий и т.д. С другой стороны, изъятие земельных участков связано с прямым ограничением конституционного права собственности. Как следствие, возникает значительное количество споров, касающихся соблюдения процедуры изъятия и справедливости определения размера компенсации. Между тем толкование положений закона, применимых к соответствующим общественным отношениям, нельзя назвать единообразным. Нередко общественный интерес подменяется корпоративными целями, а баланс публичных и частных интересов остаётся декларативным принципом.

Дополнительно автору необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в том, что автором выявляются и систематизируются актуальные проблемы правоприменения на основе анализа новейшей практики (2023 – 2025 гг.) Верховного Суда Российской Федерации, что позволяет уточнить содержание конституционных гарантий при изъятии земельных участков. Работа имеет непосредственную практическую значимость, поскольку выводы автора способствуют формированию единообразного подхода и совершенствованию правового регулирования в сфере изъятия земельных участков. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования, определяет его цель, задачи, объект и предмет, указывает, в чем состоит его научная новизна. В основной части работы автор выявляет и анализирует правоприменительные проблемы изъятия земельных участков. В заключительной части работы содержатся выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено некоторых недостатков формального характера.

Так, автор пишет: "Дела № А54-1090/2023 (Определение ВС РФ от 22.04.2025 № 310-ЭС24-22890) и № А60-58852/2023 (Определение ВС РФ от 30.06.2025 № 309-ЭС25-1868) касались принудительного изъятия сельхозземель по ходатайствам недропользователей. В обоих случаях предметом спора стало принудительное изъятие земель сельскохозяйственного назначения по ходатайствам недропользователей" - имеет место повтор.

Ученый отмечает: "Суды нижестоящих инстанций в обоих делах признали этих доводов достаточно" - "Суды нижестоящих инстанций в обоих делах признали, что этих доводов достаточно" (пропуск слова).

Таким образом, статья нуждается в дополнительном вычитывании - в ней встречаются опечатки.

Библиография исследования представлена 12 источниками (научными статьями). С формальной и фактической точек зрения этого достаточно. Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной.

Апелляция к оппонентам имеется, но носит общий характер в силу направленности исследования (автором анализируются материалы судебной практики). Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются, они четкие, конкретные, обладают свойствами достоверности, обоснованности и, несомненно, заслуживают внимания научного сообщества. Автором доказано, что институт изъятия земельных участков по-прежнему остаётся одним из наиболее проблемных институтов земельного права. Это связано с неопределённостью критериев общественного интереса и несогласованностью подходов к определению компенсации, а также объективными трудностями при исполнении судебных решений. В своем исследовании ученый показал, как Верховный Суд РФ ограничил изначально расширительное толкование ст. 49 ЗК РФ и определил стандарты доказывания общественного интереса и исключительного характера изъятия, хотя это и не решило проблему окончательно. Заслуживает внимания рекомендация автора по укреплению судебных гарантий, что повысит предсказуемость

практики и позволит сохранить баланс частных и публичных интересов.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен, прежде всего, в сфере гражданского права, земельного права, градостроительного права, жилищного права со стороны ученых, практикующих специалистов, обучающихся. В целом работа выполнена на достаточно высоком уровне. Однако в ней имеются небольшие недостатки формального характера. Автору рекомендуется дополнить вводную часть статьи и устранить опечатки в тексте с учетом высказанных рецензентом замечаний.