



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

МАГИСТРАТУРА

**Магистерская программа «Правовое регулирование земель и создание
объектов недвижимости»**

**Выпускная квалификационная работа
«Гарантии и защита прав правообладателей земельных участков при
ограничении прав на землю»**

Кухаренко Любви Вячеславовны

Научный руководитель
к.ю.н. доцент
Бандорин Леонид Евгеньевич

Дата защиты: «__» _____ 2020 г.

Оценка: _____

Работа представлена на кафедру «__» _____ 2020 г.

Работа загружена в ЭБС «__» _____ 2020г.

Москва
2020 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Понятие ограничений прав на землю.....	8
§1. Пределы понимания ограничений прав на землю в узком и широком смыслах	8
§2. Ограничения прав на землю как элемент правового режима земель	18
§3. Понятие гарантий и защиты прав при ограничении прав на землю.....	32
Глава 2. Гарантии прав при ограничении прав на землю	42
§1. Основания возникновения, изменения и прекращения ограничений прав на землю	42
§2. Информационное обеспечение_ограничений прав на землю	52
§3. Государственная регистрация_ограничений прав на землю	60
Глава 3. Защита прав при ограничении прав на землю.....	65
§1. Признание недействительным акта государственного органа или акта органа местного самоуправления об установлении или изменении ограничений прав на землю	65
§2. Возмещение убытков при ограничении прав на землю	73
§3. Иные способы защиты при ограничении прав на землю.....	80
Заключение	84
Список использованной литературы.....	90

ВВЕДЕНИЕ

Право частной собственности признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) как одна из основ конституционного строя (ст. 8 Конституции РФ)¹. Частная собственность в современной России также признается одной из основ развития рыночной экономики, свободной конкуренции и гарантируется как основополагающее право человека (ст. 35 Конституции РФ).

В рамках классических доктрин права собственности, оно признается абсолютным правом, предполагающим максимальное господство и усмотрение собственника по отношению к вещи. Однако, как справедливо указывает О.И. Крассов, положения этих доктрин до сих пор остаются практически неизменными вопреки их несоответствию реальной ситуации: на объем прав собственника, в частности, земельных участков, масштабное влияние оказывают публичные ограничения, установленные в различных отраслях законодательства². Особенное значение в данном контексте приобретает земельное право, в котором устанавливаются существенные ограничения права собственности на земельные участки.

Эти ограничения преследуют цель охраны окружающей среды, сохранения земли как основы жизнедеятельности и хозяйствования народа, земли как природного объекта и природного ресурса. Так, публичные ограничения прав на землю обеспечивают баланс между свободой усмотрения собственника в отношении использования и распоряжения земельным участком и публичными интересами.

Вместе с тем, общественные отношения в сфере ограничений прав на землю не могут функционировать бесконфликтно: коллизия публичного и частного интересов при ограничении прав на землю очевидна. Это обстоятельство обуславливает необходимость создания эффективного

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

² Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 21-25.

механизма обеспечения и защиты прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов (правообладателей) земельных участков.

Именно в связи с необходимостью соблюдения баланса публичного и частного интересов при ограничении прав на землю обусловлена **актуальность** выбранной темы.

К тому же, тематика гарантии и защиты прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю имеет большую **практическую значимость**. В отсутствие разработанных и изученных гарантий, а также способов защиты прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов при ограничении прав на конкретный земельный участок нельзя ни оценить риски при приобретении последнего, ни учесть бремя законодательства при возведении объекта капитального строительства, ни защитить в законном порядке права на земельный участок.

Цель настоящего исследования – выявить содержание и особенности гарантий и защиты прав ограничений прав на землю. Для осуществления обозначенной цели ставятся следующие **задачи**:

- 1) Выявить пределы понимания различными учеными ограничений прав на землю;
- 2) Выявить понятие и содержание ограничений прав на землю в контексте правового режима земель;
- 3) Выявить значение и понятие гарантий и защиты прав при ограничении прав на землю;
- 4) Изучить содержание и особенности гарантий прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов при ограничении прав на землю;
- 5) Изучить содержание и особенности защиты прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов при ограничении прав на землю.

Работа состоит из трех глав, каждая из которых содержит по три параграфа, в соответствии с обозначенными целями и задачами

исследования.

В научной литературе проблемы ограничений прав с теоретической точки зрения разработаны достаточно подробно: известны работы А.В. Малько³, Н.И. Матузова⁴, С.С. Алексеева⁵, И.Н. Ищука⁶. С точки зрения гражданского права проблема ограничений и пределов субъективных прав, а также соотношение ограничений и обременений изучены в работах В.П. Грибанова⁷, В.П. Камышанского⁸, К. И. Скловского⁹, В.А. Микрюкова¹⁰.

В рамках науки земельного права не опубликовано какого-либо фундаментального или комплексного исследования о гарантиях и защите прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю. Проблематика ограничений прав на землю рассматривается в рамках учебников по земельному праву¹¹, комментариев к Земельному¹² и Градостроительному¹³ кодексам РФ, в научных журналах. Также на Юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова разработана программа учебной дисциплины об ограничениях прав на землю¹⁴.

Отдельные аспекты ограничений прав на землю изучены в диссертации

³ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2004. 250 с.

⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М., 2001.

⁵ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989.

⁶ Ищук И.Н. Ограничения в праве: общетеоретический аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб. 2006.

⁷ Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. - М.: «Статут», 2001. (Классика российской цивилистики)

⁸ Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 303 с.

⁹ Скловский К.И. О возможности ограничения права собственности договором // Хозяйство и право. 1999. № 5. С. 109-113; Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М.: Дело, 2000. 512 с.

¹⁰ Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав – М.: Статут, 2007. 255 с.

¹¹ См., напр.: Крассов О.И. Земельное право: учебник. М.: Юрист, 2000. 624 с.; Земельное право: Учебник для бакалавров // Под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. М.: Юрайт, 2016; Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. 344 с.

¹² См., к прим.: Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. — Издательство БЕК Москва, 2002. — 257 с.; Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) // Проспект, 2017; Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации 2-е изд. — Норма Москва, 2009; Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС КонсультантПлюс.

¹³ Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с.

¹⁴ Воронцова А.А. Рабочая программа учебной дисциплины «Ограничения прав на землю» // Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости: Программы подготовки магистров: Учебное пособие / Под ред. Проф. А.К. Голиченкова; сост. Г.А. Волков. М.: Издательский дом «Городец», 2016. С. 281-295.

О.А. Золотовой¹⁵ и монографиях Е.А. Галиновской¹⁶ и Е.В. Ухловой¹⁷ и др.

А.П. Ревякиным ограничения прав на землю изучены в системе правовых средств воздействия на участников общественных отношений на стадиях территориального планирования и градостроительного зонирования, резервирования и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, установления зон с особыми условиями использования территории и публичных сервитутов¹⁸.

При подготовке настоящей работы использовались общенаучные методы анализа и синтеза, формально-логический метод, а также методы обобщения, описания и поиска закономерностей. Из методов юридической науки использованы сравнительный метод, метод технико-юридического анализа, а также историко-правовой метод.

Основные положения, выносимые на защиту.

1) Предложено понятие ограничений прав на землю, в соответствии с которым ограничения прав на землю – это установленные законом или иным актом органов государственной власти, органов местного самоуправления или решением суда дополнительные ограничения прав по использованию земель по отношению к общему правовому режиму земель, определяемому делением земель на категории, разрешенным использованием, оборотоспособностью и обременениями. В содержание ограничений прав на землю предлагается включать ограничения, устанавливаемые в зонах с особыми условиями использования территории, и ограничения в связи с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд.

2) Выявлено значение гарантий и способов защиты прав

¹⁵ Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон. Дисс... канд. юрид. наук. Москва, 2013.

¹⁶ Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Контракт. 2009 г. 320 с.

¹⁷ Ухлова Е.В. Экологические ограничения прав на землю в Российской Федерации: монография. М.: Юрлитинформ, 2012. 192 с.

¹⁸ Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2019.

правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю: они устанавливаются в целях соблюдения баланса публичного и частного интересов.

3) Несмотря на позитивные изменения в законодательстве, реализация норм об обязательности государственной регистрации ограничений прав на землю затруднена. Сделан вывод о недостаточности информирования правообладателей и иных лиц о существовании и характеристиках ограничений.

4) Сделан вывод об эффективности и широком применении на практике признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты права. Тем не менее, зачастую одного только признания акта недействительным бывает недостаточно для полного восстановления нарушенных прав субъектов.

5) Земельным кодексом РФ предусмотрены особенности оснований, порядка возмещения и расчета убытков, обусловленные спецификой земельных правоотношений. Убытки возмещаются органами, принявшими решение об установлении/изменении ограничений прав на землю, в том числе в случае принятия ими решений в установленном порядке и в полном соответствии с законодательством.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§1. ПРЕДЕЛЫ ПОНИМАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ В УЗКОМ И ШИРОКОМ СМЫСЛАХ

Право собственности на землю в современном российском земельном праве подвержено значительным публичным ограничениям, что является отражением концепции права собственности на землю как социальной функции¹⁹. «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» – гласит ч. 2 ст. 36 Конституции РФ. Будучи направленными на сохранение окружающей среды, охрану земель и защиту прав и законных интересов граждан, ограничения прав на землю вытекают непосредственно из конституционных положений, устанавливаются для реализации публичных интересов и достижения социально значимых целей.

Стоит отметить, что концепция абсолютного характера права собственности на землю в настоящий момент в правовой науке уже не является основополагающей. В научной литературе отмечается, что «права собственника использовать свою землю так, как ему захочется, ограничивается»²⁰. Так, устанавливаются пределы и содержание права собственности на землю путем определения правового режима земель.

В.П. Камышанский указывает, что «ограничения являются составным элементом правового режима объектов права собственности. В настоящее

¹⁹ См. подробнее о концепции социальной функции собственности: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 25: «Эта концепция была высказана французским юристом Леоном Дюги в лекциях, которые он прочел в 1911 г. в Буэнос-Айресе. Дюги считал, что собственность - это не право, но скорее социальная функция. Согласно его точке зрения, собственность имеет внутренние, а не внешние пределы, как в случае либерального права собственности. Собственник имеет обязательства по отношению к своим вещам. Он не может делать со своей собственностью все, что хочет. Собственник обязан использовать свое имущество продуктивно. Богатство, контролируемое собственниками, должно быть поставлено на службу обществу. Соответственно, государство должно защищать собственность, только когда она выполняет свою социальную функцию. Если же собственник действует, не выполняя своих обязательств, государство должно заставить его делать это или наказать. Налогообложение и экспроприация являются самыми мощными инструментами достижения этой цели. Исходя из такой перспективы на государство возлагаются негативные и позитивные обязанности в отношении собственности».

²⁰ Крассов О.И. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 25-28.

время именно количество и степень обоснованности или оправданности ограничений правомочий собственника в отношении тех или иных объектов (особенно объектов недвижимости) в большей степени могут представить объективную характеристику степени свободы собственника, ее полноты и защищенности»²¹.

Согласно п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

О.И. Крассов определяет правовой режим земель как «совокупность особых способов и правовых инструментов, определяющих содержание земельных отношений, являющихся предметом правового регулирования земельного права, в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки»²².

Существуют несколько точек зрения о составе элементов правового режима земель. Так, М.Г. Пискунова не включает ограничения прав на землю в содержание правового режима земельных участков, предлагая следующий состав элементов:

- оборотоспособность (ст. 129 Гражданского кодекса РФ, ст. 27 ЗК РФ);
- категорию земли – ее целевое назначение (ст. ст. 1, 7 ЗК РФ, Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения²³);
- разрешенное использование участка (ст. ст. 1, 7 ЗК РФ);

²¹ Камышанский В.П. Конституционные ограничения права собственности // Правовые вопросы недвижимости. 2004. № 2. С. 3.

²² Крассов О.И. Земельное право. НОРМА ИНФРА-М. Москва, 2014. С. 333.

²³ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «Консультант Плюс».

- территориальную зону и градостроительный регламент (для земель поселений) (Градостроительный кодекс РФ²⁴ (далее – ГрК РФ), ст. 85 ЗК РФ)²⁵.

Е.Р. Моргунова указывает на двухуровневый подход в определении правового режима земель, основываясь на положениях п. 2 ст. 7 ЗК РФ: установлена «четкая двухуровневая структура определения правового режима земель: деление на категории, а в рамках отдельных категорий земель – зонирование»²⁶.

Однако указанные выше позиции об элементах правового режима земель не учитывают большую значимость ограничений прав на землю в определении правомочий землепользователей и правового режима земель.

Множество ученых-юристов относят ограничения прав на землю к элементам правового режима земель. Так, Г.А. Волков, А.К. Голиченков и О.М. Козырь в постатейном научно-практическом комментарии к ЗК РФ указывают, что «в отношении конкретного земельного участка ограничение прав по его использованию становится неотъемлемым элементом его правового режима»²⁷.

О.И. Крассов указывал, что посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования определяется «содержание права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране

²⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «Консультант Плюс».

²⁵ Пискунова М. Кадастр – всему голова // Бизнес-адвокат, 2003, № 24.

²⁶ Моргунова Е.Р. О юридической природе понятия «правовой режим земель» и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности // Юридический мир. 2013. № 12. С. 45 - 50; Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // Юридический мир. 2013. № 11. С. 27 - 35.

²⁷ Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. — Издательство БЕК Москва, 2002. С. 151.

земель»²⁸. Таким образом, О.И. Крассов относит ограничения прав на землю к числу правовых способов, определяющих правовой режим земель²⁹.

Л.Е. Бандорин также включает ограничения прав на землю в состав элементов правового режима земель, однако отмечает, что отсутствие ограничений и обременений не приводит к невозможности оборота земельных участков³⁰.

Таким образом, большинство ученых-юристов солидарно в своем мнении об отнесении ограничений прав на землю к элементам правового режима земель наряду с принадлежностью земель к категории, разрешенным использованием, оборотоспособностью и обременениями. Стоит отметить, что игнорирование такого важного явления как ограничение прав на землю в составе элементов правового режима земель может привести к неблагоприятным последствиям для правообладателей земельных участков, а также для лиц, планирующих приобретение участка для определенных целей, т.к. в некоторых случаях ограничения прав на землю могут быть настолько обременительными, что не позволят использовать земельный участок по целевому назначению и в соответствии с разрешенным использованием, вследствие того, что установление ограничений прав на земельные участки неизбежно влечет их полное или частичное исключение из хозяйственного использования³¹.

Однако до сих пор неясным остается понятие ограничений прав на землю.

Современное законодательство не содержит легального определения понятия «ограничение прав на землю». Тем не менее, определение ограничений содержалось в утратившей силу с 01.01.2017 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и

²⁸ Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20 - 25.

²⁹ Крассов О.И. Земельное право. НОРМА: ИНФРА-М. Москва, 2014. С. 336.

³⁰ Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014.

³¹ Козырь О.М. Особенности правового режима земель поселений // «Экологическое право», 2005, № 1.

сделок с ним» (далее – ФЗ о государственной регистрации прав). В нем ограничения приравнялись к обременениям и определялись следующим образом: «ограничения (обременения) - наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества»³².

Очевидно, что данному определению присущи некоторые недостатки: во-первых, ограничения в нем приравниваются к обременениям, во-вторых, данное определение содержит недостаточно четкие критерии отличия ограничений от других публично-правовых требований - элементов правового режима земель (целевого назначения, вида разрешенного использования и др.).

В соответствии со ст. 56 ЗК РФ права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ и иными федеральными законами³³. Пункт 2 ст. 56 ЗК РФ не дает определения ограничений прав на землю, а содержит только их перечень. Иными способами современное законодательство понятие «ограничение прав на землю» не определяет.

В правовой науке же пока не сформировалось единого подхода к определению понятия «ограничение права». Как отмечает А. Л. Корнеев, «ограничения толкуются различно, в зависимости от того, какие элементы правовых правоотношений анализируются, и с учетом задач соответствующей отрасли права (законодательства)»³⁴.

Так, в теории государства и права под ограничением права понимается «такое сдерживание деяний лица, которое связано с неблагоприятными условиями (угроза или лишение ценностей) для осуществления собственных

³² Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «Консультант Плюс».

³³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «Консультант Плюс»

³⁴ Корнеев А.Л. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав в земельном праве // Экологическое право. 2016. № 4. С. 18 - 23.

интересов, которое сообщает об уменьшении объема возможностей, свободы личности», то есть исключение некоторых возможностей в осуществлении имеющихся правомочий³⁵. Однако такое определение не вносит ясности в понимание содержания ограничений прав на землю и носит общий характер.

Для понимания сущности ограничений прав представляется необходимым рассмотреть существующие в теории права позиции о соотношении понятий ограничения прав и правовых ограничений³⁶. Так, предполагается существование двухуровневой структуры ограничений в праве: выделяются внешние ограничения (ограничения в широком смысле – правовые ограничения) и внутренние ограничения (ограничения в узком смысле – ограничения прав)³⁷. Под правовыми ограничениями понимается «установление в праве границ, в пределах которых поведение субъектов считается законным», то есть пределы осуществления прав³⁸. По мысли В.П. Грибанова, пределы осуществления прав (правовые ограничения) являются «неотъемлемым свойством всякого субъективного права, ибо при отсутствии таких границ право превращается в свою противоположность – в произвол...»³⁹.

Схожей позиции придерживается В.И. Крусс. Он разделяет ограничения на два вида – «в широком смысле – родовое понятие и узком – как специфическую форму опосредования основных прав и свобод человека и гражданина»⁴⁰. С ограничением в узком понятии он связывает «изменение содержания прав человека, которое не должно касаться их сущности». Он считает, что любое полномочие, закрепленное в норме, уже ограничено.

А.В. Малько указывает, что ограничения прав это «правовые сдерживания противозаконного деяния, создающее условия для

³⁵ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М., 2001. С. 639.

³⁶ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 640.

³⁷ Ищук И.Н. Ограничения в праве: общетеоретический аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб. 2006.

³⁸ Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав – М.: Статут, 2007. С. 31.

³⁹ Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. - М.: "Статут", 2001. – с. 411.

⁴⁰ Круглый стол журнала «Государство и право». Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Государство и право. 1997. №7. С. 62.

удовлетворения интересов контр-субъекта и общественных интересов в их охране и защите»⁴¹.

К.П. Победоносцев разделял ограничения права собственности на общие, - установленные в пользу всех без изъятия, и, на установленные в пользу определенных лиц⁴². При этом он отмечал, что налоги не могли быть названы ограничениями права собственности на землю, так как они не касаются существа права собственности.

Под ограничением права собственности К.П. Победоносцев понимал случаи, когда «собственник или по силе закона и необходимости государственной или вследствие частной воли, выразившейся в договоре либо в установительном акте, принужден бывает допускать или терпеть участие всех, кому нужно, или известных сторонних лиц, в некоторых выгодах своего имущества».⁴³

Таким образом, ограничения прав можно назвать ограничениями в полной мере, правовые ограничения же являют собой комплексное явление, рассматривать которое необходимо в рамках механизма правового регулирования в целом⁴⁴. Исходя из этого разделения можно сделать вывод о том, что правовые ограничения предполагают общие, единые для всех субъектов определенного права ограничения, а ограничения права имеют более адресный характер и сужают общие границы существования права.

В науке земельного права существуют различные точки зрения о содержании ограничений прав на землю. Условно можно выделить спектр пониманий содержания ограничений прав на землю от широкого к узкому.

Так, существует позиция, согласно которой все требования к правообладателям земельных участков, предъявляемые земельным правом, в том числе требования использования земельного участка в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, оборотоспособность

⁴¹ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. М., 2007. С. 739.

⁴² См.: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. В 3-х томах. Т. 1. М.: Зерцало, 2003 С. 400-404.

⁴³ Там же. С. 393

⁴⁴ Ищук И.Н. Указ. соч.

земельных участков, являются ограничениями прав на землю⁴⁵.

Такая позиция обусловлена тем, что указанные требования в любом случае ограничивают абсолютные права частного собственника земельного участка, обязывая его соблюдать требования по использованию земельного участка в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Как уже было отмечено выше, в современном мире право собственности утратило свой первоначальный абсолютный характер, а его основной характеристикой является ограниченность⁴⁶. Соответственно, такое понимание ограничений прав на землю предлагает рассматривать все требования, предъявляемые земельным правом к объектам регулирования, в качестве ограничений прав и по сути приравнивает их к правовым ограничениям, то есть сводит содержание ограничений прав на землю к правовому режиму земель. Такой подход не позволяет выявить характерные черты ограничений прав на землю как отдельного, уникального элемента правового режима земель.

Более узкое понимание ограничений прав на землю состоит в том, что в состав ограничений прав на землю входят не только ограничения, перечисленные в п.2 ст. 56 ЗК РФ, но и ограничения оборотоспособности земельных участков (ст. 27 ЗК РФ)⁴⁷. Так, З.У. Гасанов предлагает разделять все ограничения прав на «условные» и собственно ограничения, устанавливающие прямой запрет собственнику земельного участка на совершение действий по владению, пользованию, распоряжению земельным участком. Под «условными» понимаются те ограничения, которые «предполагают необходимость соблюдения собственником земельного

⁴⁵ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. С.А. Боголюбова // Проспект, 2017; Нигматуллина Э.Ф. Градостроительный регламент - как ограничение прав на землю // Бюллетень нотариальной практики, 2008, № 6; Земельное право: Учебник для бакалавров // Под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. М.: Юрайт, 2016. С. 191; Бочаров Н.Н., Зырянов А.И., Полатов Ю.Д. Правовой режим ограничений права собственности граждан на земельный участок: общие положения // Современное право. 2014. № 7. С. 109 - 114.

⁴⁶ Крассов О.И. Земельное право. С. 25; Бринчук М.М. Собственность и природа: вопросы теории // Экологическое право. 2012. № 2.

⁴⁷ Вагина О.В. К вопросу о правовой природе ограничений прав частных собственников на земельные участки // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1. С. 123 – 125; Гасанов З.У. Земельный участок как объект наследования // Наследственное право. 2017. № 3. С. 24 - 27.

участка ряда дополнительных правил поведения, установленных земельным законодательством, при этом правомочия по владению, пользованию, распоряжению не ограничиваются» (например, требование ЗК РФ об использовании земельного участка в соответствии с целевым назначением). Ко второй группе вышеописанных ограничений З.У. Гасанов относит ограничения прав на землю, предусмотренные ст. 56 ЗК РФ и ограничения оборотоспособности земельных участков, предусмотренные ст. 27 ЗК РФ⁴⁸.

Более узкое понимание содержания ограничений прав на землю состоит в том, что они включают в себя только ограничения хозяйственной деятельности, связанные с использованием земель, перечисленные в ч.2 ст. 56 ЗК РФ, а также ограничения, связанные с резервированием земель (ст. 56.1 ЗК РФ), т.е. ограничения использования земель⁴⁹. Так, О.И. Крассов указывал, что правомочия владения и распоряжения не затрагиваются в связи с установлением ограничений прав на землю⁵⁰. Ограничения прав на землю касаются только правомочия пользования собственника или лица, использующего земельный участок на ином титуле.

Также существует позиция, согласно которой «ограничения использования земельных участков устанавливаются посредством зон с особыми условиями использования территорий»⁵¹. Согласно п.4 ст. 1 ГрК РФ, зоны с особыми условиями использования территории включают в себя охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, защитные зоны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромные территории, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с

⁴⁸ Гасанов З.У. Там же. С. 25.

⁴⁹ Крассов О.И. Указ. соч. С. 108

⁵⁰ Крассов О.И. Указ. соч. С. 109

⁵¹ Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Актуальные проблемы российского права, 2017, № 8; Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. С. 350.

законодательством Российской Федерации.

Таким образом, мнения ученых о понятии и содержании ограничений прав на землю разнятся от пониманий в широком смысле к пониманию в узком смысле.

С позиций и в рамках земельного права, к правовым ограничениям можно отнести общие требования, диктуемые правовым режимом земельного участка, например, требование соответствия осуществления прав на земельный участок целевому назначению и виду разрешенного использования. Следуя обозначенной логике, ограничения прав на землю приобретают значение дополнительного ограничения осуществления прав по отношению к общему правовому режиму земельного участка, определяемому целевым назначением и видом разрешенного использования, т.е., с позиций теории права, являются ограничениями прав.

Самый широкий подход предполагает включение в содержание ограничений прав на землю по сути всех элементов правового режима земель, предъявляющие публичные требования к пользованию и распоряжению земельным участком: принадлежность к категории, разрешенное использование, ограничение оборотоспособности. Самый узкий подход предполагает включение в содержание ограничений прав на землю только зон с особыми условиями использования территории.

§2 ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ

В настоящем параграфе будут рассмотрены отдельные элементы правового режима земель с целью выявления их правовой природы и выяснения обоснованности отнесения того или иного элемента правового режима земель к содержанию ограничений прав на землю в рамках рассмотренных различных подходов к содержанию ограничений прав на землю.

Рассмотрение отдельных элементов правового режима земель представляется обоснованным начать с рассмотрения такого элемента, как деление земель на категории, так как оно является одним из основных принципов земельного законодательства, установленных ЗК РФ в подп. 8 п. 1 ст. 1, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Деление земель на категории – традиционный для России способ регулирования земельных отношений. Еще в Земельном кодексе РСФСР 1922 года⁵² были заложены основы деления земель на категории: выделялись земли сельскохозяйственного назначения, городские земли и земли специального назначения. Последующее развитие советского и российского законодательства привели к современному делению земель на семь категорий в соответствии со ст.7 ЗК РФ:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

⁵² Постановление ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» (вместе с Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.) // Собрание кодексов РСФСР. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 4-е издание, 1928.

- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Общепризнанной является точка зрения о разрешительном характере установления целевого назначения земель, соответствующего категориям земель⁵³. В основе разрешительного типа правового регулирования лежит право совершать только те действия, которые непосредственно разрешены в нормах («запрещено все, кроме...»)⁵⁴. Соответственно, использование земельного участка, не соответствующее установленному целевому назначению, является незаконным. Также необходимо отдельно отметить, что путем установления целевого назначения законодатель определяет разрешенные виды деятельности на соответствующем земельном участке, однако он не прибегает к перечислению всех запретов⁵⁵. Таким образом, установление категорий земель и целевого назначения не сводится только к ограничениям и запретам, а представляет собой инструмент разрешительного типа правового регулирования.

Необходимо отметить, что деление земель на категории является универсальным способом определения правового режима земель, т.к. делению на категории подлежат все земли. При этом для всех категорий земель не определен единый порядок установления разрешенного использования. Так, существует точка зрения, согласно которой деление земель на категории является важнейшим способом определения правового режима земель, т.к. путем деления земель на категории определяется содержание права собственности: устанавливается возможность

⁵³ См., напр.: Нарышева Н.Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению // Экологическое право, 2015, № 6; Волков Г.А. Принципы земельного права. М.: Издательский дом «Городец», 2005. С. 90 – 135; Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014. С. 171 – 175; Ушакова А.П. Публично-правовые ограничения использования земель общего пользования // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 79 - 89.

⁵⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 219.

⁵⁵ Нарышева Н.Г. Указ. соч.

использования земель на основании различных титулов, порядок использования и охраны земель на основании дифференцированного подхода к установлению правового режима земель⁵⁶.

Однако такая позиция не является бесспорной, так как для определения правового режима земель отнесения земельного участка к категории недостаточно. Формулировки категорий земель и целевого назначения слишком широки, чтобы наиболее детально определить объем прав и обязанностей правообладателей земельных участков⁵⁷. Например, целевым назначением земель в рамках категории земель населенных пунктов является застройка (ст. 83 ЗК РФ), для земель сельскохозяйственного назначения – нужды сельского хозяйства (ст. 77 ЗК РФ). Однако такие неточные формулировки не позволяют определить весь спектр дозволенных действий на конкретном земельном участке. Так, в границах земель населенных пунктов возможна постройка как промышленного предприятия, так и жилого комплекса. Соответственно, целевое назначение не отвечает на вопрос, что конкретно можно построить на земельном участке, каковы условия его использования. На этот вопрос дает ответ установленное в определенном законом порядке разрешенное использование.

Таким образом, деление земель на категории нельзя считать ограничением прав на землю. Деление земель на категории по целевому назначению являются базовым элементом правового режима земель, устанавливающим общие пределы прав и обязанностей правообладателей земельных участков. В соответствии с обозначенной в первом параграфе настоящей главы классификацией ограничений в праве, деление земель на категории можно отнести к правовым ограничениям, то есть деление земель на категории позволяет в определенной мере установить границы, в пределах которых поведение субъектов считается законным.

Разрешенное использование земельного участка, наряду с делением

⁵⁶ Крассов О.И. Указ. соч. С. 103.

⁵⁷ Нарышева Н.Г. Указ. соч.; Л.Е. Бандорин. Указ. соч. С. 174.

земель на категории, является одним из основных способов определения правового режима земельного участка согласно подп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ: правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Тем не менее, единого мнения о понятии, содержании и значении разрешенного использования земельных участков ни в правовой науке, ни в законодательстве не сложилось⁵⁸.

В правовой науке сформировались различные точки зрения о значении разрешенного использования в определении правового режима земель. Так, некоторые ученые определяют разрешенное использование как исходный, важнейший элемент правового режима земельных участков. А.К. Голиченков определяет разрешенное использование как «установленное для той или иной категории земель их возможное использование; исходный элемент правового режима земель»⁵⁹. Л.Е. Бандорин указывает, что «разрешенное использование земельных участков является исходным и неотъемлемым элементом правового режима земельных участков»⁶⁰.

В литературе также подчеркивается, что разрешенное использование не является универсальным способом определения правового режима земель, т.к. порядок определения разрешенного использования не урегулирован в полной мере для всех категорий земель, а обязательность определения разрешенного использования земельных участков на категориях земель, отличных от земель населенных пунктов, не установлена ни в ЗК РФ, ни в ГрК РФ⁶¹. Наиболее полно и подробно порядок определения разрешенного использования земельных участков урегулирован путем регламентации

⁵⁸ Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2011. С.15

⁵⁹ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 85.

⁶⁰ Бандорин Л.Е. Указ. соч. С. 42

⁶¹ Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16 - 21; Минина Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 62 - 67; Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право, 2006, № 4.

зонирования согласно ГрК РФ и ст. 85 ЗК РФ.

Л.Е. Бандорин определяет следующее значение разрешенного использования: оно «должно определять устойчивый способ использования земельного участка, указывающий на функциональную характеристику разрешенной на земельном участке деятельности и не находящийся в зависимости от стадий хозяйственного освоения земельного участка»⁶². Так как разрешенное использование наиболее подробно определяет конкретную цель использования земельного участка, а также права и обязанности правообладателя земельного участка, делается вывод о необходимости урегулирования порядка установления разрешенного использования на землях различных категорий⁶³.

В настоящее время некоторые ученые-юристы придерживаются позиции, согласно которой разрешенное использование земельного участка рассматривается в качестве ограничения прав на землю⁶⁴. Однако, если рассматривать разрешенное использование земельного участка в качестве ограничения прав на землю, смещается акцент с главной цели разрешенного использования: определения устойчивого способа использования земельного участка. Понимание разрешенного использования как ограничения прав не учитывает правовой природы разрешенного использования в качестве исходного и неотъемлемого элемента правового режима земель. Также необходимо отметить, что авторы, признающие разрешенное использование ограничением прав на землю не проводят различия между пределами права, устанавливаемыми нормативно-правовыми актами, коими и являются виды разрешенного использования земельных участков, и ограничениями права, которые вводятся уже внутри этих пределов (подробнее вопрос рассмотрен в

⁶² Бандорин Л.Е. Указ. соч. С. 46.

⁶³ Минина Е.Л. Указ. соч. С. 62 - 67; Анисимов А.П. Указ. соч.

⁶⁴ См.: Гражданское право: Учеб.: В 4 т. Под ред. Суханов Е.А. Т. 2. М., 2005. С. 66; Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006. С. 199. // СПС «Консультант Плюс»; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007. С. 235; Кожевников Ю.А. Экологические аспекты ограничений прав на землю (на примере земель населенных пунктов) // Экологическое право. 2011. № 3. С. 7-8; Нигматуллина Э.Ф. Градостроительный регламент - как ограничение прав на землю. Бюллетень нотариальной практики, 2008, № 6.

первом параграфе настоящей главы).

Также немаловажным является то обстоятельство, что, согласно абз.2 п.2 ст. 7 ЗК РФ любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Тем не менее, следует отметить, что согласно положениям ст. 37 ГрК РФ, без дополнительных процедур согласования с органами местного самоуправления позволено выбирать только основной и вспомогательный виды разрешенного использования, установление условно разрешенного вида разрешенного использования возможно по результатам установленной законом процедуры с обязательным участием общественности (ст. 39 ГрК РФ). Ограничения прав на землю, в свою очередь, в отличие от разрешенного использования, невозможно установить\отменить или изменить по желанию правообладателей земельных участков. Режим ограничений прав на землю подлежит соблюдению в обязательном порядке вне зависимости от волеизъявления правообладателей.

Таким образом, разрешенное использование – это исходный и неотъемлемый элемент правового режима земельного участка, определяющий устойчивый способ использования земельного участка, а также права и обязанности правообладателей. Выбор разрешенного использования предполагает учет волеизъявления правообладателя, что совершенно не свойственно ограничениям прав на землю. Следовательно, разрешенное использование не может рассматриваться в качестве ограничения прав на землю.

Следующим элементом, рассматриваемым учеными в качестве ограничений прав на землю, является оборотоспособность земельных участков.

Переход России к рыночной экономике привел к значительным изменениям в регулировании имущественных отношений, что отразилось и в изменении правового режима земельных участков. Одним из важнейших

изменений стало введение земельных участков в оборот после долгих лет полного изъятия из него.

В соответствии со ст. 129 Гражданского кодекса РФ⁶⁵ (далее – ГК РФ), объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследования, реорганизации юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

По мнению Н.А. Сыродоева, существует законодательное разграничение оборотоспособности земельных участков и иных объектов гражданских прав⁶⁶. Оно состоит в том, что, если участие в обороте всех иных (кроме земли и природных ресурсов) объектов гражданских прав презюмируется (ибо согласно п. 2 ст. 129 ГК РФ «законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав»), то в отношении земли и других природных ресурсов действует иное правило – допускаются только сделки, предусмотренные законом, что также, как и деление земель на категории, является отражением разрешительного типа правового регулирования.

В соответствии с п.3 ст. 129 ГК РФ, «земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах». Таким образом, в отношении распоряжения земельными участками, в отличие от иных объектов гражданского права, действует разрешительный, а не общедозволительный тип правового регулирования⁶⁷.

⁶⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СПС «Консультант Плюс»

⁶⁶ Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10. С. 65.

⁶⁷ Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: ОАО Издательский дом «Городец», 2005. С. 103; Прохорова Н.А. Содержание права государственной собственности на землю по Земельному кодексу РФ. Журнал российского права, № 8, 2003 // СПС «Консультант Плюс».

Непосредственно оборотоспособности земельных участков посвящена ст. 27 ЗК РФ, согласно которой оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и самим ЗК РФ. В ней обозначен перечень земельных участков, отнесенных к землям, изъятым из оборота и земельных участков, отнесенных к землям, ограниченным в обороте.

Не допускается нахождение в обороте земельных участков, отнесенных к землям, изъятым из оборота. Они не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Из оборота изъяты земельные участки, занятые объектами, находящимися в федеральной собственности, предусмотренными п. 4 ст. 27 ЗК РФ⁶⁸. К исключениям относятся земли национальных парков – в соответствии с п.6 ст. 95 ЗК РФ, в отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков. Также ст. 17 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»⁶⁹ предусмотрена возможность предоставления в аренду гражданам и физическим лицам земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных в границах соответствующих функциональных зон национальных парков в целях осуществления рекреационной деятельности.

Ограничиваются в обороте земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, перечень которых установлен п. 5 ст. 27 ЗК РФ. Содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается самим ЗК РФ и другими федеральными законами.

⁶⁸ Дублировать перечень изъятых из оборота и ограниченных в обороте земель в данной работе не представляется целесообразным, поэтому будут обозначены только исключения из общего правила, установленного ст. 27 ЗК РФ.

⁶⁹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «Консультант Плюс».

Ограниченные в обороте земельные участки не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами, т.е. такие участки могут быть объектами сделок, не связанных с их отчуждением, например, могут передаваться в аренду.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения (кроме относящихся к землям сельскохозяйственного назначения садовых, огородных, дачных земельных участков, земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества), регулируется отдельным соответствующим федеральным законом⁷⁰.

Существуют различные мнения о правовой природе оборотоспособности земельных участков. Первая позиция заключается в том, что ограничения оборотоспособности относятся к одной из групп ограничений прав на землю. В научной литературе выделяют две группы ограничений прав на землю: ограничения оборотоспособности земельных участков и ограничения использования земельных участков⁷¹. Такая позиция обусловлена особым пониманием ограничений прав на землю: ограничениями прав на землю в собственном смысле в такой концепции считаются ограничения, устанавливающие прямой запрет собственнику земельного участка на совершение действий по владению, пользованию, распоряжению земельным участком. Соответственно, поскольку ограничения оборотоспособности сужают правомочия по распоряжению земельным участком, их относят к ограничениям прав на землю.

Второе понимание правовой природы ограничения оборотоспособности заключается в том, что ограничения оборотоспособности представляют собой отдельный элемент правового

⁷⁰ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «Консультант Плюс»

⁷¹ Кожевников Ю.А. Указ. соч. С. 7-8; Габучева С.А. Публичные ограничения имущественных прав на землю. Юрист, 2006, № 2; Гасанов З.У., Указ. соч. С. 24-27; Вагина О.В. Указ. соч. С. 123-125; Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. 344 с.

режима земель, так как правовой режим любого имущества зависит от его оборотоспособности⁷². Так, О.И. Крассов относит ограничения оборотоспособности земельных участков к способам определения правового режима земель и отмечает, что ограничения прав на землю могут касаться только правомочия пользования, а «действующее законодательство не предусматривает ограничений распоряжения земельным участком в связи с установлением ограничений прав на него»⁷³. Сходной позиции придерживаются авторы постатейного комментария к ЗК РФ под ред. А.А. Ялбулганова: ограничения прав на землю направлены, прежде всего, на полномочия владения и пользования землей, а ограничения оборотоспособности определяют возможность определять юридическую судьбу земельного участка, а значит, следует разделять эти понятия⁷⁴.

Таким образом, со становлением рыночной экономики, земельные участки были вновь введены в гражданский оборот, который в настоящее время активно развивается. Особое правовое значение земли, а также необходимость защиты публичных интересов государства и общества обусловили необходимость наличия правовых институтов, контролирующих ее оборот и перераспределение, в том числе ограничение оборотоспособности земельных участков, которое включает изъятие земельных участков из оборота и их ограничение в обороте. Однако отнесение ограничений оборотоспособности земельных участков к ограничениям прав на землю представляется неверным вследствие того обстоятельства, что ограничения прав на землю направлены на правомочия владения и пользования, ограничения оборотоспособности же направлены на правомочие распоряжения. Соответственно, понятия ограничений

⁷² См.: Пискунова М. Указ. соч.; Жернаков Д.В. О правовом режиме подземных сооружений // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 114 - 120; Ким Д.Ч. Ограниченные вещные права на недвижимое имущество: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Чикильдина А.Ю. Гражданско-правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков. Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010.

⁷³ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2009. С. 51-62; Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. -М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 108-110.

⁷⁴ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС КонсультантПлюс.

оборотоспособности земельных участков и ограничений прав на землю следует разделять.

Для целей настоящего параграфа представляется также важным выявление соотношения понятий «ограничения прав на землю» и «обременения земельного участка».

В современном законодательстве и в судебной практике не дано однозначного ответа относительно соотношения указанных понятий, что зачастую приводит к невозможности защитить законные права лиц. К тому же, даже суды бывают зачастую непоследовательны в квалификации ограничений и обременений, что приводит к необоснованному отказу в защите законных прав граждан⁷⁵.

Как уже указывалось выше, в законодательстве понятия «ограничение» и «обременение» зачастую упоминаются как синонимы. В ст. 1 Федерального закона о государственной регистрации прав при определении понятия «ограничение» законодатель в скобках приписал «обременения». В действующем ныне Федеральном законе от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», понятия «ограничения» и «обременения» упоминаются хоть зачастую и рядом, но как разные термины, через союзы «и», «или»⁷⁶.

В литературе понятия «ограничения» и «обременения» зачастую также не разграничиваются⁷⁷. Однако представляется, что понятия «ограничения» и «обременения» не тождественны и различаются по нескольким признакам.

Во-первых, в отличие от ограничений, устанавливающих дополнительные границы права, обременения предоставляют третьим лицам

⁷⁵ А.П. Сергеев и Т.А. Терещенко в статье «Соотношение понятий "ограничение" прав и "обременение" имущества в гражданском праве» (Арбитражные споры, 2011, №4). приводят следующие примеры из практики ФАС Северо-Западного округа: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.02.2010 по делу №Ф56-51801; Постановление ФАС Северо-Западного округа по делу №А56-30667/2009; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 06.08.2010 по делу №А21-2194/2008; Определение Судебной коллегии ВАС от 20.09.2010 №ВАС-12203/10).

⁷⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // СПС «Консультант Плюс».

⁷⁷ См., напр.: Рябов А.А., Ахметьянова З.А. О праве собственности на земельные участки и его ограничениях // Юрист. 2016. № 24. С. 27 - 30; Казанцев В., Коршунов Н. Возрождение сервитутного права в России // Российская юстиция. 1997. № 5. С. 21 - 22.

права требования от собственника совершения в их пользу каких-либо действий⁷⁸.

Во-вторых, права третьих лиц в отношении собственника называются обременениями имущества, потому что они следуют за этим имуществом и осуществляются в отношении собственника в связи с его правами на обремененное имущество⁷⁹. Следуя обозначенной логике и исходя из текстуального анализа законодательных норм, термин «ограничение» применяется по отношению к правам, а термин «обременение» — к имуществу⁸⁰.

В-третьих, ограничения и обременения имеют разные основания установления. В соответствии с п.1 ст. 56 ЗК РФ ограничения прав на землю могут быть установлены на основании ЗК РФ и иных федеральных законов. Однако конкретные ограничения прав на землю не возникают непосредственно из указания закона. Пункт 3 ст. 56 ЗК РФ определяет способы установления ограничений прав на землю: актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для охранных зон.

Спорным является вопрос о возможности установления ограничений прав собственности договором. Так, в некоторых странах разрешено договорное ограничение права собственности (например, в Грузии, Эстонии), в российском дореволюционном праве этот вопрос также решался положительно⁸¹. Однако в настоящее время в российской науке доминируют позиции, отрицающие договорное ограничение права собственности, закон также не дает никаких оснований устанавливать ограничения права собственности договором⁸².

⁷⁸ Мейер Д. И. Русское гражданское право. Ч.2. М., 1997. С. 22.

⁷⁹ Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав – М.: Статут, 2007. С. 48.

⁸⁰ См. ст.ст. 149, 149.2, 274, 275, 277, 460, 586, 704, 1019 ГК РФ.

⁸¹ Микрюков В. А. Указ. соч. С. 61.

⁸² Скловский К. И. О возможности ограничения права собственности договором // Хозяйство и право. 1999. № 5. С. 109-113.

В свою очередь, п. 2 ст. 209 ГК РФ, перечисляя действия, которые вправе совершать собственник в отношении имущества, упоминает и возможность его обременения. Соответственно, допускается установление обременения волеизъявлением самого собственника – например, посредством заключения договора залога или установления сервитута по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником участка. В некоторых случаях предусмотрено возникновение обременения в силу судебного решения (например, если не достигнуто соглашения сторон по установлению сервитута в соответствии со ст. 274 ГК РФ). Также обременение может возникать в силу наступления юридического факта, указанного в законе – например, на основании ст.ст. 488, 587 ГК РФ.

Таким образом, главное отличие ограничений от обременений в части их установления состоит в том, что ограничения не могут устанавливаться договором, а обременения же наоборот – устанавливаются в основном именно соглашением сторон.

В-четвертых, из особенностей установления ограничений и обременений вытекает различие в свойстве возмездности. Так, ограничения, устанавливаемые на основании федерального закона актами исполнительных органов или суда, не имеют возмездного характера. Статьей 57 ЗК РФ предусмотрено возмещение убытков, причиненных ограничением прав на землю. Обременения же, устанавливаемые в основном соглашением сторон, имеют возмездный характер.

В-пятых, ученые-юристы выделяют свойство упругости (эластичности) права собственности, которое проявляется по-разному при отпадении ограничений и обременений⁸³. Так, при отпадении ограничения собственник дополнительно получает правомочия, которые не входили в содержание его права, а при отпадении обременения восстанавливается возможность

⁸³ См.: Микрюков В. А. О свойстве эластичности права собственности при его ограничении и обременении // Вестник Пермского университета. Юридические науки - № 4, 2011; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права М.: Спарк, 1995. 556 с. (по изданию 1907 г.); Гражданское право: в 4 т. Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права // отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2007. 496 с.

пользоваться правомочиями, которые были сужены этим обременением, но не были изъяты им⁸⁴. Так, п. 2 ст. 274 ГК РФ указывает, что обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком. Правомочия собственника участка не исчезают, а просто перераспределяются в пользу третьего лица.

Свойство упругости по-разному проявляется при отчуждении земельного участка. В случае отчуждения земельного участка, в отношении которого установлено ограничение прав, бывший собственник перестает испытывать это ограничение. При отчуждении обремененного участка последствия обременения могут сохраняться, что проявляется, например, в несении субсидиарной ответственности с приобретателем этого имущества (п. 2 ст. 586 ГК РФ).

Из вышеизложенного следует что, понятия «ограничения» и «обременения» необходимо разделять по следующим признакам: характер ущемления правомочий, терминологическое употребление, основания установления, характер проявления свойства упругости права собственности.

Таким образом, изучив пределы понимания ограничений прав на землю в научной литературе, проанализировав элементы правового режима земли и выявив соотношение ограничений и обременений, можно сделать вывод о понятии и содержании ограничений прав на землю. Представляется возможным дать следующее определение ограничений прав на землю: это установленные законом или иным актом органов государственной власти, органов местного самоуправления или решением суда дополнительные ограничения прав по использованию земель по отношению к общему правовому режиму земель, определяемому делением земель на категории, разрешенным использованием, оборотоспособностью и обременениями.

⁸⁴ Микрюков В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. С. 66.

§3 ПОНЯТИЕ ГАРАНТИЙ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

При установлении ограничений прав на землю неизбежно ущемляются права правообладателей земельных участков. При этом согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Соответственно, права могут ограничиваться в публичных интересах. Государство ограничивает права на землю в интересах большинства, то есть имеет место превалирование интересов одной группы лиц над интересами другой группы либо конкретного индивида. В такой ситуации, несмотря на установление Конституцией РФ условий, на которых могут быть ограничены права и свободы, на практике не исключено наличие случаев нарушения баланса публичного и частного интересов, чрезмерного сужения правомочий правообладателей при ограничении прав на землю.

Таким образом, проблема гарантий и защиты прав имманентно связана с таким активным вмешательством государства в права собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, как ограничения прав на землю.

При этом, как отмечает Е.В. Ухлоva, «характер установленного ограничения не должен препятствовать пользованию земельным участком, в соответствии с его основным целевым назначением».⁸⁵ Соответственно, в целях соблюдения прав собственности на земельные участки, соблюдения баланса публичного и частного интересов законом устанавливаются специальные меры – гарантии и способы защиты права.

⁸⁵Ухлоva Е.В. Экологические ограничения прав на землю в Российской Федерации. М., 2012. С. 72.

Реальность соблюдения, осуществления и охраны прав и свобод человека возможна при наличии системы их гарантий. Понятие гарантий прав и свобод человека широко изучено учеными-конституционалистами.

И.Е. Фарбер под системой гарантий прав граждан понимал «фактические условия, обеспечивающие реальное осуществление прав и исполнение обязанностей». Он выделял объективные гарантии, заложенные в социально-экономическом и политическом строе социализма, призванные создавать наилучшие условия для осуществления прав, и юридические гарантии, «к которым относится сам закон (и Конституция), а также деятельность Советов, прокуратуры, суда, милиции по охране законности, по защите прав граждан»⁸⁶.

Л.П. Рассказов под гарантиями прав и свобод человека и гражданина понимает систему экономических, политических, духовных предпосылок, правовых средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав и свобод, которые подразделяются на общие (материальные, политические, духовные) и юридические (система правовых средств и способов охраны и защиты прав человека и гражданина)⁸⁷.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин различают социально-экономические, политические и юридические гарантии, вытекающие из конституционного принципа гарантированности прав и свобод человека и гражданина⁸⁸.

Р.В. Енгибарян и Ю.К. Краснов считают гарантиями прав и свобод личности средства, при помощи которых обеспечивается их защита, а обязанность гарантировать основные права и свободы возлагается на государство. Гарантии подразделяются на общие и юридические. Общие в свою очередь делятся на социально-экономические и политические. Под юридическими гарантиями они понимают детально разработанную

⁸⁶ Фарбер И.Е., Миронов О.О., Кабышев В.Т. Советское государственное право: Монография. Саратов: Саратовский ун-т, 1979. С. 158.

⁸⁷ Рассказов Л.П. Теория государства и права: Учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 180 - 182.

⁸⁸ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М.: Проспект, 2012. С. 180 - 183.

законодательную базу, позволяющую гражданам осуществлять свои права и защищать их через систему государственных органов⁸⁹.

Также в юридической литературе выделяют отдельные виды гарантий прав на землю: гарантии права на приобретение земельного участка в собственность; гарантии права неприкосновенности земельного участка как недвижимого имущества; гарантии права на информацию об охране и использовании земель⁹⁰.

Таким образом, под гарантиями прав понимается система средств, способов и условий, обеспечивающих соблюдение, реализацию и охрану прав человека. Гарантии делятся на две группы: общие и юридические. В рамках предмета настоящего исследования считаю необходимым и целесообразным изучить именно юридические гарантии прав при ограничении прав на землю. Во-первых, именно в законодательстве установлены основные и обеспечивающие реализацию гарантии прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при ограничении прав на землю. Во-вторых, социально-экономические и политические факторы, хотя и играют колоссальную роль в обеспечении соблюдения, реализации и охраны прав на землю, но не относятся напрямую к предмету настоящего исследования.

Права на земельные участки могут быть в полной мере реализованы только в том случае, если существуют адекватные механизмы их **защиты**. При ограничении прав на землю вопрос их защиты встает особенно остро, так как в таком случае напрямую затрагиваются и ограничиваются правомочия собственника или иного правообладателя земельного участка.

Несмотря на наличие установленных ч.3 ст.55 Конституции РФ пределов и условий ограничений прав и свобод граждан, по многим причинам на практике не исключены случаи нарушения прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при

⁸⁹ Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. М.: Норма, 2010. С. 286 - 288.

⁹⁰ Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Малько. 2-е изд. М., 2015. С. 984.

ограничении прав на землю. Установленные законодательством гарантии не всегда в полной мере способны обеспечить соблюдение, реализацию и охрану прав. Так, не совершенен механизм принятия решений об установлении, изменении и прекращении ограничений прав на землю, не налажен процесс информирования правообладателей и иных лиц о существовании и характеристиках ограничений, данные о большом количестве ограничений прав на землю не внесены в ЕГРН. В такой ситуации необходимо существование эффективного механизма, позволяющего защитить и восстановить законные права на земельные участки.

Так, некоторые ученые включают защиту прав в число гарантий прав и свобод⁹¹. По их мнению, способы защиты прав и свобод личности относятся к юридическим гарантиям прав и свобод⁹². Стоит отметить, что такое понимание расширяет содержание гарантий. Вместе с тем, способы защиты права стоит рассмотреть в качестве отдельного явления, обеспечивающего существование и реализацию прав граждан.

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется ст. 45 Конституции РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

При этом ведущая роль в механизме защиты прав и свобод принадлежит судам. Общеизвестно, что судебная защита, в силу принципов и свойств судебной власти, выступает наиболее действенным законным способом охраны прав и интересов граждан. Конституционный Суд РФ отмечает, что «ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из ст. ст. 10, 11 (ч. 1), 18, 118 (ч. 2), 120 (ч. 1), 125-

⁹¹ Страшун Б.А. Конституция Российской Федерации. Официальный текст с поправками. Историко-правовой комментарий. М.: Норма; Инфра-М, 2010.

⁹² Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10. С. 19.

127 и 128 (ч. 3) Конституции РФ. Именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем РФ и имеющих общеобязательный характер»⁹³. Право на судебную защиту гарантировано ст. 46 Конституции РФ и в силу ч.3 ст. 56 Конституции РФ не может быть ограничено ни при каких условиях.

В юридической науке институт судебной защиты изучен учеными-конституционалистами и процессуалистами. Е.А. Адзинова и О.Н. Кряжкова определяют судебную защиту как «самостоятельное направление государственно-властной деятельности, осуществляемое специально созданными для этой цели органами – судами»⁹⁴. В.А. Терехин под судебной защитой понимает «регламентированную законом деятельность органов судебной власти, основным содержанием которой является обеспечение прав и свобод личности, интересов общества и государства»⁹⁵.

По мнению Л.Ю. Грудцыной, судебная защита с одной стороны представляет собой «систему действий судебных органов по рассмотрению и разрешению судебного дела и исполнению решения», а с другой – является «совокупностью правомочий, обеспечивающих лицу возможность добиваться восстановления в правах»⁹⁶.

При этом, судебная защита не является единственной гарантией восстановления и защиты прав граждан. Поскольку, согласно ст. 2 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и

⁹³ Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2013 № 882-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 1, 2014.

⁹⁴ Адзинова Е.А., Кряжкова О.Н. Право на судебную защиту: регулирование и интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 13.

⁹⁵ Терехин В.А. Право личности на судебную защиту и институт судебной защиты: содержание и соотношение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 8. С. 55.

⁹⁶ Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности // Российская юстиция. 2006. № 2. С. 27.

гражданина – это обязанность государства, защита прав и свобод является функцией государственной власти в целом. Соответственно, аналогичные полномочия осуществляются и другими ветвями государственной власти, в том числе исполнительной властью.

Тем не менее, судебной защите прав граждан отводится особая роль в обществе, так как возможность обратиться с жалобой в суд при любом нарушении прав и свобод означает «возможность судебной защиты от незаконно ограничивающих права действий самих государственных органов и их должностных лиц и в случае отказа в принятии отнесенных к их компетенции мер по охране, защите и восстановлению ущемленного права»⁹⁷.

Данная особенность судебной защиты прав приобретает особенную актуальность при ограничении прав на землю, так как они устанавливаются, изменяются и прекращаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, а также решением суда. С учетом наличия рисков принятия незаконных решений об установлении, изменении и прекращении ограничений прав на землю вышеуказанными субъектами, право на судебную защиту представляется весомой гарантией соблюдения прав собственников, землевладельцев, землепользователей или арендаторов земельных участков.

Стоит отметить, что исследование проблемы защиты прав ведется как в сфере гражданского процессуального права, так и при изучении материального права. Считаю верным мнение А.Т. Боннер, согласно которому «судебная защита «находится» на грани материального и процессуального права, отражает в себе диалектическое взаимодействие связанных между собой, но все же различных отраслевых сфер. Оба значения защиты, материально-правовое и процессуальное, существуют вместе,

⁹⁷ Там же. С. 29.

однако различаются в зависимости от того, что имеется в виду: конечная цель процесса или использование средств достижения такой цели»⁹⁸.

Схожей позиции придерживается Г.Н. Банников. По его мнению, «существует два элемента права на судебную защиту: материальный, заключающийся в праве на восстановление нарушенных прав, и процессуальный, представленный возможностью обращения в судебные органы, т.е. правом на судебное разбирательство заявленного требования, правом на процесс и на судебное решение»⁹⁹.

В рамках настоящего исследования явление защиты прав будет изучено в большей степени с точки зрения материального права в аспекте необходимости защиты прав граждан при ограничении прав на землю.

При этом, стоит отметить, что, в соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ, имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Соответственно, аспекты защиты прав на землю необходимо рассмотреть в контексте механизма защиты субъективных гражданских прав.

В содержание любого субъективного гражданского права входит правомочие на защиту права. Необходимость в защите права появляется в случае, когда происходит нарушение права, а также оспаривание (отрицание) права¹⁰⁰.

В научной литературе также не сложилось единой точки зрения относительно понятия защиты гражданских прав. Так, существует понимание способов защиты гражданских прав как «закрепленных законом материально-правовых мер принудительного характера, посредством

⁹⁸ Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 38.

⁹⁹ Банников Г.Н. Проблемы реализации прав граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 9.

¹⁰⁰ Гражданское право: учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев, О.Г. Алексеева, К.П. Беляев и др.; под ред. Б.М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2018. Т. 1. 528 с. // СПС «Консультант Плюс».

которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и воздействие на правонарушителя»¹⁰¹.

Ю.А. Сорокин же указывает, что рассмотрение способов защиты в качестве материально-правовых и юрисдикционных действий уполномоченных субъектов приведет «к стиранию граней между способами защиты и самой защитой, под которой понимается юрисдикционная и неюрисдикционная деятельность уполномоченных субъектов»¹⁰².

Стоит согласиться с А.И. Базилевичем, который определяет защиту субъективного права и охраняемого законом интереса как констатацию прав соответствующих субъектов или принятие мер материально-правового воздействия в отношении обязанной стороны, осуществляемое в определенной процессуальной форме, когда заинтересованные лица наделяются комплексом процессуальных прав, посредством которых обеспечивается защита субъективных прав и охраняемых законом интересов¹⁰³.

В современном законодательстве не закреплено легальное определение защиты гражданских прав, однако в ст. 12 ГК РФ указан открытый перечень способов защиты прав. Так, в соответствии со ст. 12 ГК РФ, защита гражданских прав осуществляется путем: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; признания недействительным решения собрания; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; присуждения к исполнению

¹⁰¹ Гражданское право: Учебник: В 3 т. / Под ред. А.П. Сергеева. М., 2008. Т. 1. С. 545.

¹⁰² Сорокин Ю.А. Понятие способа защиты гражданских прав. Классификация способов защиты гражданских прав. "Черные дыры" в российском законодательстве // Юридический журнал. 2007. № 5. С. 114.

¹⁰³ Базилевич А.И. Формы защиты субъективных гражданских прав. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2001. С. 36 - 37.

обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иными способами, предусмотренными законом.

М.И. Брагинский и В.В. Витрянский относят способы защиты, перечисленные в ст. 12 ГК РФ, к «универсальным способам» защиты права, то есть применяемыми для защиты любого субъективного гражданского права. Иные способы, предусмотренные законом, они относят к «специальным» способам, применяемым для защиты только определенных видов гражданских прав (для защиты прав учредителей и учредителей юридических лиц, собственников имущества, кредиторов в обязательстве и т.д.)¹⁰⁴. С этим мнением спорит П.П. Згонников, который считает, что способы защиты права нельзя разделить на указанные категории. Считаю правильным согласиться с тем, что «набор способов гражданско-правовой защиты зависит от природы и содержания охраняемого субъективного права, вида и характера правонарушения, формы, субъекта и цели защиты, предлагаемых нормами законов видов правозащитных способов, усмотрения самого правообладателя»¹⁰⁵, соответственно нельзя назвать какие-либо способы защиты гражданских прав универсальными и применимыми к любым правоотношениям.

Соответственно, при нарушении прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при ограничении прав на землю стоит использовать способы защиты гражданских прав, соотносящиеся по способам воздействия с содержанием защищаемого субъективного права и характером нарушения.

¹⁰⁴ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. 3-е изд., стереотипное. М.: Статут, 2001. Кн. 1. 848 с. // СПС «Консультант Плюс».

¹⁰⁵ Згонников П.П. О совершенствовании законодательства о способах защиты гражданских прав // Российская юстиция. 2019. №11. С. 11 - 14.

Таким образом, в настоящем исследовании будут изучены наиболее адекватные нарушениям при ограничении прав на землю гарантии и способы защиты прав правообладателей земельных участков.

ГЛАВА 2. ГАРАНТИИ ПРАВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§1. ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Европейский суд по правам человека указывает, что «национальные власти обладают определенной свободой усмотрения, что является общественно полезным, так как они первыми ощущают наличие проблемы, оправдывающей в интересах общества лишение собственности, и находят меры для разрешения».¹⁰⁶ Действительно, свобода усмотрения органов государственной власти позволяет определить необходимые для ограничения прав публичные интересы, однако наличие этой же свободы дает простор для различных злоупотреблений. В такой ситуации реальность соблюдения, осуществления и охраны прав и свобод человека возможна при наличии законодательно закреплённой системы гарантий, сдерживающих государственную власть.

В первой главе настоящего исследования сделан вывод об определении гарантий прав. Под гарантиями прав понимается система средств, способов и условий, обеспечивающих соблюдение, реализацию и охрану прав человека. В целях достижения задач настоящего исследования считаю необходимым и целесообразным изучить именно юридические гарантии прав при ограничении прав на землю.

При этом в качестве юридических гарантий прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при ограничении прав на землю в настоящей главе будут рассмотрены установленные в законодательстве РФ основания их возникновения, изменения и прекращения, информационное обеспечение, государственная регистрация и кадастровый учет ограничений прав на землю.

¹⁰⁶ Постановление Европейского Суда от 20 ноября 1995 г. по делу «Прессос Компания Навьера С. А.» и другие против Бельгии» (Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium), жалоба № 17849/91, Series A, № 332. // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461490/2461490.html>.

Основы установления ограничений прав на землю урегулированы в конституционных положениях об ограничении прав и свобод гражданина и о правах на землю. Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Возможность ограничения прав граждан предусмотрена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Представляется, что основания ограничения прав на землю должны быть достаточно значительными и обоснованными, а также быть предельно четкими для анализа конкретных случаев на практике.

В современных правовых реалиях земля имеет особое значение как основы жизни и деятельности народов, исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе (в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ и п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Соответственно, вследствие вышеописанного особого значения земли, основанием для ограничений прав на землю выступает публичный интерес¹⁰⁷.

В литературе ведется достаточно обширная дискуссия о понимании того, какие публичные интересы стоит считать необходимым и достаточным

¹⁰⁷ Ухлова Е.В. Публичное и частное в правовом регулировании ограничений прав граждан на землю // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 31 - 36.

основанием для ограничения прав на землю, идут споры о содержании понятия «публичный интерес».

Ю.А. Тихомиров отмечает, что публичный интерес охватывает и государственные, и общественные потребности. Предметом публичного интереса является благо, которое необходимо для функционирования и развития социальных групп¹⁰⁸.

С.В. Пчелинцев основанием ограничения прав и свобод граждан считает «возникновение явных и непосредственных угроз национальным интересам Российской Федерации», при этом отмечая комплексность и многоаспектность этого понятия.¹⁰⁹ Однако по причине сложности и многозначности этого понятия достаточно сложно проанализировать конкретные нормы на предмет законности ограничения прав.

В научной литературе выделяют три основных публичных интереса: экологический, экономический и социальный¹¹⁰. Так, экологический интерес предполагает сохранение благоприятного для жизни и здоровья человека качества окружающей среды, обеспечение рационального природопользования, в том числе земли как одного из компонентов окружающей среды. Экономический интерес направлен на регулирование использования земельных ресурсов, социальный интерес же определен социальными правами и свободами человека в сфере использования и охраны земель¹¹¹.

С точки зрения гражданского права также стоит обратить внимание на понятие публичных интересов, изложенное Пленумом Верховного суда РФ в пункте 75 Постановления от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», в котором разъяснено, что под публичными

¹⁰⁸ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 53 – 54.

¹⁰⁹ Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2006. С. 287.

¹¹⁰ См., к прим.: Габучева С.А. Публичные ограничения имущественных прав на землю. Юрист, 2006, № 2; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003.

¹¹¹ См. подробнее: Васильева М.И. Указ. соч.

интересами необходимо понимать «интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды»¹¹². Тем не менее, ни законодатель, ни Верховный суд не устанавливают конкретных критериев определения публичного интереса.

Объемный и содержательный обзор мнений от ученых дореволюционной эпохи до современных исследователей приводит в своей диссертации А.П. Ревякин¹¹³. При этом он приходит к выводу о неверности отождествления публичных и общественных интересов, а права на землю, по его мнению, могут быть ограничены в публичном интересе лишь до той степени, пока такое ограничение обеспечивает и гарантирует права конкретного лица.

Считаю правильным согласиться с мнением А.П. Ревякина, который считает, что «основанием ограничения права собственности могут быть лишь те цели, которые прямо названы в Конституции РФ»¹¹⁴, а именно цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обратимся к нормативному регулированию вопроса об основаниях ограничений прав на землю. Согласно п. 1 ст. 56 ЗК РФ, права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ и иными федеральными законами. Данная норма направлена на предупреждение установления незаконных и бесосновательных оснований ограничения прав на землю¹¹⁵.

¹¹²Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 140. 30.06.2015.

¹¹³ Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 35-48.

¹¹⁴ Там же. С. 37.

¹¹⁵ Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. — Издательство БЕК Москва, 2002. С. 150.

Конкретные же ограничения устанавливаются, согласно п.3 ст. 56 ЗК РФ актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для зон с особыми условиями использования территории (далее также – ЗОУИТ).

Ограничения прав на землю и границы их действия устанавливаются как решениями органов исполнительной власти Российской Федерации, так органами исполнительной власти субъектов РФ. Так, распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р¹¹⁶ утверждены границы Байкальской природной территории и ее экологических зон.

Органы исполнительной власти субъектов также устанавливают ограничения прав на землю: охранные зоны особо охраняемых природных территорий, охранные зоны объектов культурного наследия и другие. Так, границы и режим охранной зоны памятника природы «Серебряный бор» установлены Постановлениями Правительства г. Москвы¹¹⁷, границы охраны памятника истории и культуры ансамбля усадьбы «Архангельское» утверждены Постановлением Правительства Московской области¹¹⁸.

Ограничения прав на землю устанавливаются также актами органов местного самоуправления. Так, охранные зоны многочисленных памятников природы местного значения установлены актами органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что в 2018 году Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ¹¹⁹ (далее - Федеральный закон № 342-ФЗ) ЗК РФ был

¹¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон» // СЗ РФ. 04.12.2006. №49 (2 ч.). ст. 5256.

¹¹⁷ Постановление Правительства Москвы от 27.01.2004 № 31-ПП (ред. от 30.06.2015) «О проекте планировки особо охраняемой природной территории «Памятник природы «Серебряный Бор» // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Москвы от 15.02.2005 № 86-ПП (ред. от 27.09.2016) «О памятнике природы Серебряный Бор» (вместе с «Положением о памятнике природы «Серебряный Бор») // СПС «Консультант Плюс».

¹¹⁸ Постановление Правительства Московской области от 30.05.2001 № 156/18 (ред. от 20.05.2013) «Об утверждении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы «Архангельское» Красногорского района» // СПС «Консультант Плюс».

¹¹⁹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий». Указанной главой урегулированы цели, виды, порядок установления, изменения, прекращения существования ЗОУИТ, а также последствия их существования, изменения и прекращения.

Важно понимать, что огромный объем ограничений прав на землю связан с существованием ЗОУИТов, поэтому появление в законодательстве столь детального регулирования института ЗОУИТов стоит оценивать положительно.

Федеральным законом № 342-ФЗ введен новый унифицированный порядок установления изменения, прекращения существования ЗОУИТ. В соответствии со ст. 106 ЗК РФ Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением зон с особыми условиями использования территорий, которые возникают в силу федерального закона (водоохранные (рыбоохранные) зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия). В указанных положениях определяются порядок подготовки и принятия решений об установлении, изменении, о прекращении существования ЗОУИТ, исчерпывающий перечень объектов, территорий (или их критерии), в связи с размещением которых или в целях защиты и сохранения которых устанавливается ЗОУИТ, а также перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах указанных зон, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении, изменении, о прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, за исключением случаев, если федеральным законом принятие указанных решений отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Стоит отметить, что принятие таких положений может положительно сказаться на практике установления ЗОУИТ, так как регулирование порядка

установления ЗОУИТов каждого вида, установление перечня объектов, вокруг которых может создаваться ЗОУИТ определенного вида, фиксация конкретных ограничений за каждым из видов ЗОУИТ, а также установление органов исполнительной власти, уполномоченных на принятие решений об установлении, изменении и прекращении ЗОУИТ позволят снизить количество произвольно устанавливаемых ограничений, а также незаконных и необоснованных ограничений, что подчеркивает роль установления в законодательстве оснований установления, изменения и прекращения ограничений прав на землю в качестве гарантии прав правообладателей земельных участков.

Установление, изменение, прекращение существования ЗОУИТ осуществляются на основании решения уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления.

При этом согласно п.10 ст. 106 ЗК РФ, обязательным приложением к решению об установлении зоны с особыми условиями использования территории, а также к решению об изменении зоны с особыми условиями использования территории, предусматривающему изменение границ данной зоны, являются сведения о границах данной зоны, которые должны содержать графическое описание местоположения границ данной зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости. Указанное положение также является гарантией прав правообладателей земельных участков, так как определенность границ, а также доступность информации о границах ЗОУИТ и конкретных ограничениях позволят правообладателю более точно оценить участок с точки зрения возможностей его использования, возведения объектов капитального строительства и ведения различных видов деятельности.

До принятия Федерального закона № 342-ФЗ в п.5 ст. 56 ЗК РФ было установлено, что ограничения прав на землю подлежат государственной регистрации, однако не было установлено никаких последствий

неисполнения этой нормы, что на практике приводило к принятию судами решений о действии ограничений в отсутствие их государственной регистрации. Теперь же ст. 106 ЗК РФ установлено принципиальное правило: «зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, измененными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости». Данная норма решает многолетнюю проблему, связанную с установлением в законе последствий невнесения данных об ограничениях в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН).

Четкая фиксация границ ЗОУИТ и ограничений в ЕГРН позволит также максимально эффективно защитить свои права правообладателям земельных участков, на которые наложены соответствующие ограничения. Также стоит отметить, что внесение границ ЗОУИТ и ограничений в ЕГРН потенциально приведет к укреплению дисциплины и соблюдению безопасности эксплуатации объектов капитального строительства, соответственно, такие меры будут эффективны также и в пользу собственников зданий, сооружений, в связи с размещением которых устанавливаются или изменяются соответствующие зоны.

Подробнее о значении определения границ ЗОУИТ и внесения сведений о границах и об ограничениях будет изложено в следующих параграфах настоящей главы.

При этом стоит отметить, что в соответствии с ч. 16 ст. 26 Федерального закона № 342-ФЗ «до 1 января 2022 года установление, изменение или прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий (за исключением случаев, если до 1 декабря 2019 года Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации утверждено положение о зоне с

особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, с учетом особенностей, установленных частями 16.1 и 16.2 настоящей статьи». Таким образом, в настоящий момент не представляется в полной мере возможным исследовать практику правоприменения новых норм и оценить положительный эффект от их введения.

Важным аспектом установления и прекращения ограничений прав на земельные участки является свойство следования за вещью. При смене собственника, в соответствии с п. 5 ст. 56 ЗК РФ, ограничения прав на землю сохраняются. Это свойство вытекает из целей установления ограничений: будучи направленными на обеспечение важнейших публичных интересов и возникающими на основании закона, ограничения не могут прекратиться при смене собственника или правообладателя земельного участка.

При этом, при утрате необходимости соблюдения режима ограничения прав на землю, некоторые ограничения могут прекращаться в отсутствие каких-либо решений уполномоченных органов публичной власти. Например, согласно ст. 34 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации»¹²⁰, зоны охраны объекта культурного наследия прекращают существование без принятия решения о прекращении существования таких зон в случае исключения объекта культурного наследия из единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Таким образом, сущностным основанием для установления ограничений прав на землю является обеспечение экономических, экологических, социальных и иных публичных интересов, а также обеспечение безопасности и обороноспособности государства. В

¹²⁰ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

нормативном плане, основания для ограничения прав на землю могут быть установлены только ЗК РФ и иными федеральными законами. При этом сами ограничения устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда. При этом особый порядок установления ограничений, предусмотренный ЗК РФ для ЗОУИТ, который может быть в полной мере применен только с 1 января 2022 г., предполагает весомые гарантии для правообладателей земельных участков, так и для собственников зданий, сооружений, в связи с размещением которых устанавливаются или изменяются соответствующие зоны.

Таким образом, в целях ограничения произвольного вмешательства публичной власти в правомочия собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков в законодательстве устанавливаются основания для ограничения прав на них, определен круг субъектов, уполномоченных на создание, изменение и прекращение прав на землю. Установлены основания изменения и прекращения ограничений прав на землю, в том числе в отсутствие решений уполномоченных субъектов.

Указанные меры являются одними из важнейших гарантий прав правообладателей земельных участков от незаконного вмешательства публичной власти, так как позволяют в определенной степени избежать введения незаконных и неоправданных ограничений прав граждан и юридических лиц на землю посредством создания рамок для осуществления компетенции органов публичной власти.

§2 ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Отсутствие в открытом доступе сведений о существовании, содержании и характеристиках ограничений прав на землю приводят к различным негативным последствиям как для правообладателей земельных участков, так и к многочисленным нарушениям режимов ограничений прав на землю. Информированность правообладателей земельных участков (или потенциальных правообладателей земельных участков), государственных органов власти, а также органов муниципальных образований о существовании и характеристиках ограничений прав на землю является одной из гарантий соблюдения прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков. С другой стороны, открытость и доступность данных о существующих ограничениях прав на землю может позволить снизить количество нарушений режима ограничений.

Информационное обеспечение ограничений прав на землю позволит предупредить наступление многих негативных последствий. Например, заблаговременное знание о существовании ограничений на определенной территории или земельном участке позволит оценить риски признания возведенного или реконструированного на земельном участке здания самовольной постройкой, а также невозможности иного планируемого использования земельного участка. Также стоит отметить, что надлежащее информационное обеспечение ограничений прав на землю позволит правообладателям эффективно защитить свои права в случае их нарушения: потребовать возмещения убытков или оспорить незаконные решения органов исполнительной власти.

Стоит отметить, что в настоящий момент не установлен исчерпывающий перечень источников достоверных данных о существовании и характеристиках ограничений прав на землю. Единственным унифицированным и в полной мере достоверным источником данных об

ограничениях прав на землю можно считать ЕГРН, так как согласно п.6 ст. 56 ЗК РФ ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами. Статьями 9 и 11 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» предусмотрено осуществление государственной регистрации ограничений в реестре прав, а сведений о границах зон с особыми условиями использования территории, территорий объектов культурного наследия - в реестре границ, который дополняет сведения, содержащиеся в отношении отдельных объектов в реестре прав на недвижимость.

О значении государственной регистрации ограничений прав на землю, а также о внесении данных в ЕГРН подробнее будет сказано ниже. А в настоящем параграфе представляется целесообразным изучить значение информационной обеспеченности ограничений прав на землю в целом.

Большую значимость информационного обеспечения ограничений прав на землю, как представляется, наиболее наглядно можно продемонстрировать на примере деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления принимают важнейшие решения о предоставлении земельных участков (глава V.1 ЗК РФ), выдаче разрешений на строительство, о вводе объектов в эксплуатацию, об утверждении правил землепользования и застройки (согласно ст. 8 ГрК РФ), в рамках которых должны отображаться сведения об ограничениях прав на землю (ст. 30 ГрК РФ). Однако отсутствие информации о существовании и характеристиках тысяч реально существующих ограничений прав на землю не позволяют органам местного самоуправления корректно и точно выполнять описанные выше функции вследствие низкого уровня информационной осведомленности о наличии ограничений прав на землю¹²¹.

¹²¹ Ограничения (обременения) прав на использование земельных участков / авт. колл. В.Ф. Спиридонов, Г.А. Карцев, О.Ю. Кривоносова, С.П. Круглов и др. М.: Центр земельной реформы, 2000. С. 10.

Описанная выше ситуация приводит к многочисленным неблагоприятным последствиям для правообладателей земельных участков. Представляется необходимым привести несколько примеров. Так, например, земельный участок, предоставленный гражданину или юридическому лицу для застройки, может фактически попадать под ограничения прав на землю, не позволяющие осуществлять соответствующую застройку земельного участка. Налицо ошибка органов местного самоуправления, совершенная вследствие отсутствия знания о наличии ограничений прав на землю.

Также возможна ситуация, в которой орган местного самоуправления выдал разрешение на строительство и ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства, а затем организация, в интересах которой установлены ограничения прав на землю, заявляет о нарушении, например, охранной зоны, необходимой для безопасной эксплуатации объекта охранной зоны. Существует обширная судебная практика о сносе объектов капитального строительства, расположенных в границах охранных зон, не позволяющих возведение таких объектов.

Так, Определением Верховного Суда Российской Федерации по делу № 309-ЭС16-5381 принято решение о сносе дома в охранной зоне газопровода¹²². При этом суд отклонил доводы Ответчика о наличии полученного от органов местного самоуправления (далее также – ОМС) разрешения на строительство и об отсутствии сведений об охранной зоне в государственном кадастре недвижимости. Суд учел, что дом был построен позже возведения и введения в эксплуатацию газопровода, когда уже существовала охранная зона. Вынесено решение о сносе дома, т.к. несмотря на наличие разрешения на строительство, он подходит под признаки самовольной постройки согласно ст. 222 ГК РФ.

При этом органы местного самоуправления знали о наличии газопровода на рассматриваемой территории, т.к. в 2005 году между

¹²² Определение Верховного суда от 27.09.2016 по делу №309-ЭС16-5381 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocume№t/4ecb7cfb-a588-47cb-812e-a71d02416f74/A71-15106-2014_20160927_Opredele№ie.pdf

администрацией Завьяловского района и ОАО «Газпром» подписан договор долгосрочной аренды земли под наземные объекты и элементы газопровода¹²³, также актами государственных приемочных комиссий, в состав которых входили представители ОМС, принят в эксплуатацию соответствующие магистральные газопроводы¹²⁴. К тому же, судом первой инстанции установлено, что «Газпром» уведомил ОМС о месте нахождения магистральных газопроводов, предоставив картографические материалы¹²⁵. Однако спустя несколько лет между ОМС и собственниками земельных участков были заключены соглашения о комплексном освоении земельных участков под жилищное строительство с возведением бизнес-центра, поликлиники и детского сада¹²⁶. Таким образом, при наличии сведений о существовании и расположении газопроводов, ОМС заключили соглашение о комплексном освоении территории в охранной зоне газопроводов и выдали разрешение на строительство жилого дома ближе минимально допустимых расстояний от объекта газоснабжения.

Суд при этом не предусмотрел возможности возмещения убытков органами местного самоуправления, а только обязал ОМС направить в орган, осуществляющий кадастровый учет, документы для внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий магистрального газопровода.

Определением Верховного Суда РФ от 26.09.2017 №9-КГ17-11¹²⁷ отменены решения о сносе объектов недвижимости. Судьи учли невозможность соблюдения требований охранной зоны газопровода на момент возведения спорных объектов «при отсутствии сведений в местных органах власти о фактическом расположении трубопровода, поскольку

123 Согласно Решению Арбитражного суда Удмуртской республики от 25.06.2015 по делу №А71-15106/2014, с.5-6 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/95d24673-8441-45a9-9012-a53bfba4d1da/A71-15106-2014_20150625_Reshenija_i_postanovlenija.pdf

¹²⁴ См. там же, с. 5

¹²⁵ См. там же, с. 6

¹²⁶ См. там же, с. 6

¹²⁷ Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 №9-КГ17-11 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1587732.

таковые отсутствовали на районных картах землепользователей». Однако, направляя дело на новое рассмотрение, судьи не определили судьбу объекта, расположенного в опасной зоне ближе минимально допустимых расстояний от магистрального трубопровода.

Определением Верховного Суда РФ по делу № 11-КГ15-33¹²⁸ дело направлено на новое рассмотрение в связи с неустановлением факта несоблюдения требований охранной зоны и наличия иных способов защиты интересов газовой компании. Однако в Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации №2 (2017) данный судебный акт внесен под заголовком «Строения и сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу», т.к. в указанном Определении четко высказана позиция судей коллегии по гражданским делам Верховного Суда: даже при незначительном нарушении охранной зоны газопровода, требования промышленной безопасности обязательно должны соблюдаться в целях обеспечения предотвращения аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий, то есть в целях защиты жизни и здоровья граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, сформулированных Конституционным Судом РФ в Определении от 06.10.2015 №2318-О¹²⁹.

В целом же и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды в большом количестве принимают решения о сносе объектов недвижимости за счет собственников, при этом, не учитывая ни соотношение время постройки объекта охранной зоны и зданий, ни вину собственника объекта недвижимости в возведении объекта в охранной зоне, ни получение в установленном законом порядке разрешения на строительство, ни отсутствие сведений о наличии охранной зоны в государственном кадастре

¹²⁸ Определение Верховного Суда от 19.01.2016 по делу №11-КГ15-33 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1410586

¹²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 г. №2318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Осиповой Людмилы Владиславовны...» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision212989.pdf>;

недвижимости и государственной регистрации ограничений прав на землю¹³⁰.

Представляется, что такая ситуация возникла вследствие того, что фактически многие ограничения прав на землю установлены ведомственными актами (СНиПами, СанПиНами, утвержденными проектами, Положениями и Правилами режимных объектов), которые не прошли ни процедуры опубликования, ни какой-либо регистрации¹³¹. К тому же, наличие и расположение многих режимобразующих объектов в принципе не может быть доведено до всеобщего сведения вследствие необходимости соблюдения режима государственной тайны, в том числе в военной области.

Однако даже в таких обстоятельствах не отпадает необходимость следования режиму ограничений вследствие важности публичного интереса, охраняемого ими. Соответственно, суды, принимая решения, обязывающие соблюдать даже те ограничения прав на землю, которые не прошли государственную регистрацию и не были доведены до публичного сведения, защищают тот самый публичный интерес, являющийся основанием для установления ограничений прав на землю.

Также, с принятием Федерального закона № 342-ФЗ, в котором подробно урегулирован порядок принятия решений об установлении, изменении и прекращении ЗОУИТ, появились нормы об обязательности

¹³⁰ См, напр.: Решения Подольского городского суда №2-129/2017 2-129/2017(2-9644/2016);~М-9323/2016 2-9644/2016 М-9323/2016 от 3 марта 2017 г. по делу №2-129/2017; Решения Сергиево-Посадского городского суда №2-4513/2015 2-4513/2015~М-3814/2015 М-3814/2015 от 18 декабря 2015 г. по делу №2-4513/2015; Решения №2-5272/2016 2-5272/2016~М-4789/2016 М-4789/2016 от 31 октября 2016 г. по делу №2-5272/2016; Решения Приволжского районного суда г. Казани № 2-2267/2017 2-2267/2017~М-1830/2017 М-1830/2017 от 4 мая 2017 г. по делу № 2-2267/2017; Решение Арбитражного суда республики Калмыкия от 12.10.2016 по делу №А22-2006/2016 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocumeNet/6e560734-a931-4de0-a184-09909327cf24/A22-2006-2016_20161012_Reshe№ija_i_posta№ovle№ija.pdf; Решение Арбитражного суда Карачаево-Черкесской республики от 15.08.2017 по делу №А25-2463/2016 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocumeNet/247b3c31-d35d-410f-b047-62e991e88778/A25-2463-2016__20170815.pdf; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 05.03.2012 по делу №А53-8688/11 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocumeNet/03667953-fba3-406e-b8ab-e969303f9738/A53-8688-2011_20120305.pdf; Определение Верховного суда от 27.09.2016 по делу №309-ЭС16-5381 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocumeNet/4ecb7cfb-a588-47cb-812e-a71d02416f74/A71-15106-2014_20160927_Opredele№ie.pdf.

¹³¹ Ограничения (обременения) прав на использование земельных участков / авт. колл. В.Ф. Спиридонов, Г.А. Карцев, О.Ю. Кривоносова, С.П. Круглов и др. М.: Центр земельной реформы, 2000. С. 9-10.

направления копии указанного решения или сведений о границах зоны с особыми условиями использования территории в орган местного самоуправления городского округа, поселения, применительно к территориям которых установлена зона с особыми условиями использования территории (п. 20 ст. 106 ЗК РФ). Указанная норма направлена на то, чтобы избежать ситуаций (подобных вышеописанной судебной практике), в которых органы местного самоуправления, уполномоченные на предоставление в частную собственность земельных участков и выдачу разрешений на строительство, принимают соответствующие решения без учета существования ограничений прав на землю, тем самым создавая трудноразрешимую ситуацию как для правообладателей земельных участков, так и для собственников объектов, в связи с размещением которых подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории.

Также, Федеральным законом № 342-ФЗ введен п. 21 ст. 106 ЗК РФ, в соответствии с которым правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в границах зоны с особыми условиями использования территории, должны быть уведомлены органом регистрации прав о внесении сведений о зоне с особыми условиями использования территории в ЕГРН или об изменении таких сведений. Границы зоны с особыми условиями использования территории в случае, если это предусмотрено положением о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида, и (или) местоположение объекта, в связи с размещением которого устанавливается зона с особыми условиями использования территории, должны быть обозначены на местности специальными знаками, за исключением случаев, если правообладателем земельного участка не обеспечен доступ на земельный участок для размещения таких знаков.

При этом ст. 7.2 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за уничтожение или повреждение специальных информационных знаков, определяющих границы ЗОУИТ.

Таким образом, информационное обеспечение различных субъектов о существовании и характеристиках ограничений прав на землю направлено на обеспечение баланса публичного и частного интересов, так как наличие открытых, доступных и достоверных данных об ограничениях прав на землю позволит правообладателям учесть всевозможные риски использования земельного участка, а также соблюсти режим ограничений. При этом стоит отметить позитивные изменения в законодательстве, связанные с обязанностью уведомления органов местного самоуправления и правообладателей земельных участков об установлении, изменении ЗОУИТ.

Вместе с тем, в настоящий момент главным и наиболее достоверным источником информации о существовании ограничений прав на землю стоит считать ЕГРН, о котором подробнее будет изложено в следующем параграфе.

§3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Государственную регистрацию ограничений прав на землю можно назвать центральной частью информационного обеспечения ограничений прав на землю, т.к. ЕГРН, согласно ст. 7 ФЗ о государственной регистрации недвижимости, представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения). Именно достоверность и всеобщность ЕГРН повышает его значение в системе информационного обеспечения ограничений прав на землю. Соответственно, считаю необходимым рассмотреть его отдельно в качестве гарантии прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю.

В соответствии с п. 6 ст. 56 ЗК РФ ограничения прав на землю подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном ФЗ о государственной регистрации недвижимости». Статьями 8-10 указанного закона предусмотрено осуществление государственной регистрации ограничений в реестре прав; сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории или территории объекта культурного наследия, границах публичного сервитута, включая ограничения по использованию земельного участка, установленные для такой зоны, территории или в связи с установлением публичного сервитута – в качестве дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества вносятся в кадастр недвижимости; сведения о границах зон с особыми условиями использования территории, территорий объектов культурного наследия - в реестре границ. Соответственно, сведения об ограничениях прав на землю могут содержаться в трех реестрах ЕГРН.

Государственная регистрация ограничений прав на землю имеет важное значение как для правообладателей земельных участков, лиц, планирующих приобретение земельных участков и размещение на них

объектов недвижимости, так и для органов государственной власти и, главное, органов местного самоуправления, принимающих решения о предоставлении земельных участков и о выдаче разрешений на строительство.

Представляется, что государственная регистрация ограничений прав на землю позволит соблюсти баланс частного и публичного интересов: граждане и органы местного самоуправления, органы государственной власти должны знать обо всех ограничениях прав, распространяющихся на конкретные земельные участки, чтобы принимать продуманные, взвешенные и, главное, законные решения о приобретении/предоставлении и конкретном использовании земельного участка. Также государственная регистрация большего количества ограничений прав на землю может стать эффективной мерой для снижения количества нарушений режима ограничений прав на землю: ведь если правообладатели и органы государственной\муниципальной власти обладают информацией о наличии и о содержании ограничений прав на землю из общедоступного источника – государственного реестра недвижимости – указанные субъекты должны будут учитывать эти данные при принятии решений о конкретном использовании земельных участков¹³². При этом представляется более справедливым привлечение правообладателей земельных участков к ответственности за нарушение режима ограничений прав на землю именно при наличии информации об указанных ограничениях в едином государственном реестре недвижимости.

Стоит отметить изменения законодательства в сфере регистрации и кадастрового учета ограничений прав на землю. Федеральным законом № 342-ФЗ в ЗК РФ внесена глава, регулирующая в том числе порядок внесения данных в ЕГРН о ЗОУИТ и об ограничениях прав на землю, возникающих в связи с установлением ЗОУИТ.

¹³² Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон. Дисс... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 148.

В соответствии с п.10 ст. 106 ЗК РФ, «обязательным приложением к решению об установлении зоны с особыми условиями использования территории, а также к решению об изменении зоны с особыми условиями использования территории, предусматривающему изменение границ данной зоны, являются сведения о границах данной зоны, которые должны содержать графическое описание местоположения границ данной зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости».

При этом подготовка сведений о границах зоны с особыми условиями использования территории обеспечивается собственниками зданий, сооружений, в связи с размещением которых устанавливаются или изменяются соответствующие зоны, иным правообладателем таких здания, сооружения, что целом объяснимо: ведь ни государство, ни муниципальное образование, ни граждане не должны нести бремя по определению границ зоны с особыми условиями использования территории, возникающих из-за объекта, приносящего доход и иные преимущества владельцу этого объекта.

Также стоит отметить, что в соответствии с п. 13 ст. 106 ЗК РФ застройщик до дня обращения в уполномоченные органы исполнительной власти в соответствии с ГрК РФ с заявлением о выдаче разрешения на строительство обязан обратиться с заявлением об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории с приложением документов, предусмотренных положением о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида, в органы государственной власти или органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие решений об установлении, изменении, о прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории.

При отсутствии правообладателей, застройщиков или в случае установления зон с особыми условиями использования территорий по

основаниям, не связанным с размещением зданий, сооружений, - органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными на принятие решений об установлении, изменении, о прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными на установление границ зоны с особыми условиями использования территории, возникающей в силу федерального закона.

Возможно, наиболее важной новеллой указанного пакета поправок в ЗК РФ является норма о последствиях внесения информации о ЗОУИТ в ЕГРН. Так, согласно п. 24 ст. 106 ЗК РФ ЗОУИТ, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, измененными со дня внесения сведений о ЗОУИТ, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН. Зоны с особыми условиями использования территорий считаются прекратившими существование, а ограничения использования земельных участков в таких зонах недействующими со дня исключения сведений о зоне с особыми условиями использования территории из ЕГРН, если иное не предусмотрено настоящей статьей, федеральным законом.

При этом стоит напомнить, что в соответствии с ч.16 ст. 26 Федерального закона № 342-ФЗ, «до 1 января 2022 года установление, изменение или прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий (за исключением случаев, если до 1 декабря 2019 года Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, с учетом особенностей, установленных частями 16.1 и 16.2 настоящей статьи». Соответственно, для подавляющего числа ЗОУИТ, возникших до 1 января 2022 года, до сих пор

не установлено последствий невнесения сведений об этих ЗОУИТ в ЕГРН. Также стоит отметить, что ограничения прав на землю возникают не только в связи с установлением ЗОУИТ, а для ограничений прав на землю, возникающих в связи с иными обстоятельствами, например, с резервированием земель, не установлено последствий невнесения данных о них в ЕГРН.

Таким образом, государственная регистрация ограничений прав на землю позволяет соблюсти баланс публичного и частного интересов при ограничении прав: во-первых, государственная регистрация является эффективным способом снижения нарушений режима ограничений прав на землю, во-вторых, государственная регистрация позволяет правообладателям\потенциальным правообладателям принимать решения о приобретении земельных участков и размещении на них различных объектов с учетом уже существующих ограничений прав на землю. При этом последствия отсутствия государственной регистрации уже существующих ограничений прав на землю не установлены, для зон с особыми условиями использования Федеральным законом № 342-ФЗ установлен новый порядок их установления, предполагающий последствия отсутствия их государственной регистрации.

Учитывая вышеописанные недостатки порядка установления, изменения и прекращения ограничений прав на землю, системы информационного обеспечения и государственной регистрации ограничений прав на землю, необходимо отметить, что на практике возникает множество конфликтных ситуаций, связанных с коллизиями режима ограничений прав и фактическим использованием земельных участков. В таких случаях можно говорить о неэффективности гарантий прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю. И следующим этапом на пути к соблюдению, реализации и охране прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков является защита их прав.

ГЛАВА 3. ЗАЩИТА ПРАВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§1. ПРИЗНАНИЕ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМ АКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА ИЛИ АКТА ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ИЛИ ИЗМЕНЕНИИ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется ст. 45 Конституции РФ. В соответствии с ч. 2 указанной статьи каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

В рамках настоящего исследования явление защиты прав будет изучено с точки зрения материального права в аспекте необходимости защиты прав граждан при ограничении прав на землю. При этом аспекты защиты прав на землю, в соответствии со ст. 3 ЗК РФ, будут рассмотрены в контексте механизма защиты субъективных гражданских прав.

Защита субъективных гражданских права в юридической науке определяется как констатация прав соответствующих субъектов или принятие мер материально-правового воздействия в отношении обязанной стороны, осуществляемое в определенной процессуальной форме, когда заинтересованные лица наделяются комплексом процессуальных прав, посредством которых обеспечивается защита субъективных прав и охраняемых законом интересов¹³³.

Соответственно, в настоящей главе будут изучены способы защиты прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при ограничении прав на землю, соотносящиеся по способам воздействия с содержанием защищаемого субъективного права и характером нарушения.

В предыдущей главе сделан вывод о низкой эффективности установленных законом гарантий прав правообладателей земельных участков

¹³³ Базилевич А.И. Формы защиты субъективных гражданских прав. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2001. С. 36 - 37.

при ограничении прав на землю. В условиях низкой эффективности информационного обеспечения ограничений прав, нехватки установленных последствий отсутствия государственной регистрации ограничений прав на землю, при наличии недостатков порядка установления, изменения и прекращения ограничений прав на землю, следующим этапом на пути к соблюдению, реализации и охране прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков является защита их прав.

Соответственно, выбор способов защиты прав для рассмотрения в настоящей главе обусловлен адекватностью способов защиты гражданских прав нарушениям прав, возникающим именно при ограничении прав на землю.

В случае незаконного установления ограничений прав на землю одним из способов защиты прав правообладателей земельных участков может стать признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, так как ограничения прав на землю устанавливаются, согласно п.3 ст. 56 ЗК РФ, актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для зон с особыми условиями использования территории (далее также – ЗОУИТ).

Согласно ст. 12 ГК РФ, одним из способов защиты гражданских является признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. В соответствии со ст. 61 ЗК РФ ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или ненормативный акт органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным нормативным правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица в области использования и охраны земель, может быть признан судом недействительным. Данные нормы основываются на ч. 2 ст. 46 Конституции

РФ, согласно которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд.

При этом согласно абзацу тринадцатому статьи 12 ГК РФ при рассмотрении споров, связанных с защитой гражданских прав, суд не применяет противоречащий закону акт государственного органа или органа местного самоуправления независимо от признания этого акта недействительным.

Дела о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления рассматриваются в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ¹³⁴ (далее – КАС РФ), а в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности – в порядке, установленном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹³⁵.

В соответствии со ст. 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

При этом особенностью этой категории дел является возложение на орган, принявший акт, брeмени доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (см. ст. 62 КАС РФ).

¹³⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Консультант Плюс».

¹³⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СПС «Консультант Плюс».

Применительно к ограничениям прав на землю акты об установлении, изменении и прекращении ограничений прав на землю могут быть незаконными в своем содержании (например, в которых в нарушение положений нормативных правовых актов установлены границы территории, на которую распространяется ограничение, или же предусмотрены ограничения, не предусмотренные для конкретного вида ЗОУИТ в положении об этом ЗОУИТ или в федеральном законе). Также акты об установлении, изменении и прекращении ограничений прав на землю могут быть незаконными в силу нарушения порядка их принятия (например, акт принят неуполномоченным органом, в нарушение установленного порядка принятия соответствующего акта, а также в случае принятия акта, которым не могут устанавливаться ограничения).

В целях изучения рассматриваемого способа защиты прав в контексте ограничений прав на землю считаю необходимым рассмотреть примеры из судебной практики. Так, сформирована практика Верховного суда РФ о признании незаконными установления ограничений прав на земельные участки в связи с установлением одного из видов зон с особыми условиями использования территории – санитарно-защитной зоны – правилами землепользования и застройки муниципальных образований¹³⁶. Стоит отметить, что проблема незаконного установления ограничений прав на землю непосредственно правилами землепользования и застройки актуальна не только в Москве (в том числе на территории так называемой «Новой Москвы»), но и в других субъектах Российской Федерации.

Рассмотрим апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.08.2019 № 5-АПА19-57, которым оставлено без изменения решение Московского городского суда от

¹³⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 5-АПА19-132; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.08.2019 № 5-АПА19-57; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.12.2018 № 51-АПГ18-22; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.09.2019 № 74-АПА19-8 // СПС «Консультант Плюс».

10 апреля 2019 г.¹³⁷ о признании недействующими Правил землепользования и застройки города Москвы в части.

Согласно обстоятельствам дела, земельный участок, принадлежащий истице на праве собственности, был включен в границы санитарно-защитной зоны железнодорожной станции Правилами землепользования и застройки города Москвы. На основании отображения санитарно-защитной зоны в границах, утвержденных правилами землепользования и застройки города Москвы, Истце было отказано в выдаче разрешения на строительство.

Собственница указанного земельного участка обратилась с административным иском о признании недействующим постановления Правительства Москвы от 28.03.2017 № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы»¹³⁸ в части установления санитарно-защитной зоны в границах земельного участка. Суд установил, что санитарно-защитная зона была установлена на основании расчетов, выполненных ГУП «НИИПИ Генплана Москвы» и впоследствии подтвержденных изменениями, которые были проведены после принятия оспариваемого постановления. При этом установлено, что правообладатель объекта, являющегося источником вероятного загрязнения, не представил в Управление Роспотребнадзора проектов санитарно-защитной зоны и не обращался за ее установлением, а представленные для включения в правила землепользования и застройки расчеты выполнены лишь по одному из видов загрязнения. Указанные санитарно-защитные зоны не утверждались Главным государственным санитарным врачом г. Москвы или его заместителем.

Согласно ст. 1 ГрК РФ и ст. 104 ЗК РФ санитарно-защитные зоны относятся к ЗОУИТ. В соответствии с ч. 5 ст. 30 ГрК РФ границы зон с особыми условиями использования территорий в обязательном порядке

¹³⁷ URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/first-admin/details/1ca2cc10-5844-46f3-a077-1b8204f89633?caseNumber=3%25D0%25B0-860/2019>.

¹³⁸ Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» // СПС «Консультант Плюс».

должны отображаться на карте градостроительного зонирования, входящей в состав правил землепользования и застройки, а также могут отображаться на отдельных картах. Однако стоит отметить, что границы ЗОУИТ только отображаются на картах градостроительного зонирования.

Порядок установления, изменения и прекращения зон с особыми условиями использования установлен главой XIX ЗК РФ и положениями, утвержденными Правительством РФ в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий. В отношении санитарно-защитных зон Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 утверждены Правила их установления и использования расположенных в их границах земельных участков,¹³⁹. В соответствии с пунктом 3 указанных Правил Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы уполномочены на принятие решений об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитной зоны.

Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ, в том числе Правительство Москвы, утвердившее рассматриваемые Правила землепользования и застройки, не уполномочены на принятие решений об установлении границ санитарно-защитных зон и ограничений использования земельных участков, расположенных в ее границах. Соответственно, отображению в документах территориального планирования и градостроительного зонирования подлежат ЗОУИТ, которые уже установлены с соблюдением требований соответствующего законодательства. На основании вышеизложенного, суд признал недействующим с момента вступления решения суда в законную силу постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» в части

¹³⁹ Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (ред. от 21.12.2018) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // СПС «Консультант Плюс».

установления санитарно-защитной зоны в границах рассматриваемого земельного участка.

Таким образом, Верховный Суд подтвердил, что установление ограничений прав на землю возможно только при соблюдении требований законодательства к полномочиям, процедуре и основаниям установления ограничений прав на землю. В случае несоблюдения указанных требований нормативные правовые акты могут быть признаны недействительными, что позволит восстановить права граждан, нарушенные этими незаконными актами.

Вместе с тем, признание незаконного и нарушающего законные права и интересы участника земельных отношений актов об ограничении прав на землю недействительными в полной мере не всегда способно восстановить нарушенные права и интересы собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков. По этой причине п.2 ст. 61 ЗК РФ предусмотрено возмещение убытков в случае признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления. Соответственно, установлена взаимосвязь между фактами признания акта соответствующего органа недействительным и возмещением убытков, что корреспондирует с положениями ст. 1069 ГК РФ, в соответствии с которыми вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Таким образом, признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты права является относительно эффективным способом защиты прав

правообладателей земельных участков и активно используется, что подтверждается судебной практикой. Тем не менее, зачастую только признания акта недействительным бывает недостаточно для полного восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц. По этой причине законодатель предусмотрел возможность возмещения убытков, возникших в связи с принятием незаконных актов органов государственной власти или органов местного самоуправления.

§2 ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Возмещение убытков является одним из универсальных способов защиты гражданских прав. Согласно ст. 15 ГК РФ, лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. ЗК РФ предусмотрены более конкретизированные положения о возмещении убытков в сфере земельных правоотношений.

При этом в научной литературе отмечается различия в правовой природе возмещения убытков с гражданско-правовой позиции и с позиции земельного права. По мнению Г.А. Мисник, возмещение убытков с точки зрения земельного права – это «обязанность претерпевать неблагоприятные последствия нарушения прав на землю, в содержании которых преобладают публичные правомочия и обязанности»¹⁴⁰. Не отрицая колоссального значения публичных норм в регулировании земельных отношений, стоит отметить, что общие правила возмещения убытков установлены нормами о способах защиты гражданских прав и о гражданско-правовой ответственности. При этом необходимо учитывать особенности, установленные ЗК РФ.

Содержание специальных правил о возмещении убытков при ограничении прав на землю обусловлено спецификой рассматриваемых отношений, включающих значительный публичный элемент в субъектном составе и в регулировании, а также особенностями охраняемого объекта – прав на земельный участок.

Наряду с ГК РФ, особенности возмещения убытков при ограничении прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков урегулированы главой VIII ЗК РФ и подзаконными

¹⁴⁰ Мисник Г.А. Возмещения убытков, причиненных правообладателю земельного участка вследствие совершения кадастровой ошибки // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 1. С. 7 - 9.

актами - Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 №262¹⁴¹ и Приказом Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10¹⁴².

Вместе с тем, по смыслу п. 5 ст. 57 ЗК РФ порядок определения состава и размера убытков должен быть установлен Правительством Российской Федерации, при этом в нем должны быть отдельно урегулированы вопросы возмещения убытков в случае сноса и приведения в соответствие с ограничениями в границах ЗОУИТ. Вышеуказанные подзаконные акты, регулирующие вопросы возмещения убытков при ограничении прав на землю, принятые до вступления в силу новой редакции ст. 57 ЗК РФ, в настоящий момент не в полной мере регламентируют весь спектр отношений по возмещению убытков при ограничении прав на землю, в том числе при установлении ЗОУИТ.

Согласно ст. 57 ЗК РФ, возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. При этом согласно п. 3 ст. 57 ЗК РФ возмещение убытков при ограничении прав на землю осуществляется за счет лиц, в пользу которых ограничиваются права, а при отсутствии таких лиц - за счет соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с п.8 Правил возмещения убытков, причиненных ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (утв. Постановлением

¹⁴¹ Постановление Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 (ред. от 31.03.2015) «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СПС «Консультант Плюс».

¹⁴² Приказ Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СПС «Консультант Плюс».

Правительства РФ от 07.05.2003 №262), при определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав, учитываются разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений, убытки, которые собственники земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав, для убытков, причиненных землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков - убытки, которые землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав.

Возмещение убытков, причиненных ограничением прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий, осуществляется с учетом особенностей, предусмотренных статьей 57.1 ЗК РФ, в которой определен круг субъектов, обязанных возместить убытки и уполномоченные на получение возмещения, порядок расчета убытков, а также особые случаи возмещения убытков, связанные со спецификой ЗОУИТ.

Важно отметить, что необходимость соблюдения режима ограничений в зонах с особыми условиями использования территорий зачастую невыгодно и экономически нецелесообразно для правообладателей земельных участков. При этом ограничения могут быть настолько обременительными, что это исключает заинтересованность в дальнейшем обладании земельными участками или объектами недвижимости. По этой причине законодатель предусмотрел альтернативу возмещению убытков — выкуп земельного участка и/или объекта недвижимого имущества. Так, согласно п. 7 ст. 107 ЗК РФ, в случае, если установление или изменение зоны с особыми условиями использования территории приводит к невозможности использования

земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества, в соответствии с их разрешенным использованием, по требованию гражданина или юридического лица - собственника таких земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества, правообладатели зданий, сооружений, в связи с размещением которых принято решение об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории, застройщики, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны выкупить такие земельный участок и (или) расположенный на нем объект недвижимого имущества.

До принятия Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ возможность выкупа земельного участка или объекта недвижимости в связи с установлением ЗОУИТ не была предусмотрена в законодательстве, а порядок и условия возмещения убытков не были урегулированы так подробно. При этом в судебной практике зачастую принимались решения о необходимости соблюдения режима ограничений ЗОУИТ, в том числе о сносе объектов недвижимости без рассмотрения вопроса о возмещении убытков¹⁴³.

В настоящий момент ЗК РФ позволяет правообладателю земельного участка и/или объекта недвижимого имущества выбрать способ компенсации: возмещение убытков или выкуп земельного участка и/или объекта недвижимого имущества. Считаю верным согласиться с О.А.Золотовой, которая называет такой подход «справедливым и обоснованным»¹⁴⁴.

¹⁴³ Определение Верховного суда от 27.09.2016 по делу №309-ЭС16-5381 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4ecb7cfb-a588-47cb-812e-a71d02416f74/A71-15106-2014_20160927_Opredelenie.pdf; Определение Верховного Суда от 19.01.2016 по делу №11-КГ15-33 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1410586; Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 №9-КГ17-11 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1587732.

¹⁴⁴ Золотова О.А. Компенсация ограничения права собственности на землю при установлении зон с особыми условиями использования территорий // С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, К.Б. Валиуллина и др.; под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луновой. Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Республики Татарстан А.А. Рябова (Казань, 26-27 октября 2018 г.) / СПС «Консультант Плюс»

Говоря об особенностях возмещения убытков при ограничении прав на землю, стоит отметить, что в отличие от гражданско-правового подхода, при котором возмещение убытков рассматривается в том числе как один из видов гражданско-правовой ответственности, в земельном праве возмещение убытков может быть осуществлено в том числе в силу объективно складывающихся условий, при отсутствии нарушений норм права субъектами, принимающими решения об установлении ограничений.

Так, ст. 16 ГК РФ называется «Возмещение убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления», а ст. 16.1 ГК РФ носит название «Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления». Соответственно, законодатель применительно к убыткам, причиненным правомерно, говорит о компенсации. Однако в ЗК РФ подобная терминология отсутствует, речь идет о возмещении убытков в том числе в случае совершения правомерных действий уполномоченных органов, повлекших убытки.

В частности, при ограничении прав на землю убытки подлежат возмещению не только в случае принятия неправомερных решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, но также и в случае принятия решения об установлении и изменении ограничений в установленном порядке в полном соответствии с законодательством и подзаконными актами об ограничении прав на землю. Основанием к возмещению убытков при ограничении прав на землю могут быть как правомерные, так и противоправные действия органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что положения ст. 57 ЗК РФ в этом контексте стали предметом проверки Конституционного Суда РФ¹⁴⁵. Он указал, что п. 5 ст. 57 ЗК, не устанавливающий оснований для возмещения убытков,

¹⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2020 № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой» // СЗ РФ. 2020, № 11, ст. 1639.

причиненных ограничением прав на земельные участки, не может расцениваться как нарушающий конституционные права заявительницы. Однако практика применения подп. 4 и 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ допускает возможность их неоднозначного толкования: неясна правовая природа института возмещения убытков при ограничении прав правообладателей участков. В частности, в отношении юридических оснований для компенсации, включающих правомерные действия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Подпункты 4 и 5 пункта 1 статьи 57 ЗК РФ признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. Суд констатировал имеющуюся неопределенность пп. 4 и 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ и необходимость для федерального законодателя однозначно указать на условия возмещения вреда на их основании. Конституционный суд РФ указал, что впредь до внесения в законодательство необходимых изменений, основанием для возмещения убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав на землю по причине правомерного установления или изменения зоны охраны объекта культурного наследия, является само наличие убытков, вызванных правомерными действиями этого органа.

Таким образом, возмещение убытков при ограничении прав на землю является отдельным способом защиты прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков. ЗК РФ предусмотрены особенности оснований, порядка возмещения и расчета убытков, обусловленные спецификой земельных правоотношений. Отдельно стоит отметить, что убытки возмещаются органами, принявшими решение об установлении/изменении ограничений прав на землю, в том числе в результате принятия ими решений в установленном порядке и в полном соответствии с законодательством. В связи с указанным обстоятельством, Конституционный Суд РФ признал пп. 4 и 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ не соответствующими Конституции РФ и указал на необходимость однозначно указать на условия возмещения вреда на указанном основании.

Вместе с тем, заслуживают позитивной оценки новеллы ЗК РФ о порядке возмещения убытков в связи с установлением ЗОУИТ. Для зон с особыми условиями использования территории ст. 57.1 и главой XIX ЗК РФ предусмотрен отдельный порядок возмещения убытков, который позволяет правообладателю земельного участка и/или объекта недвижимого имущества выбрать способ компенсации: возмещение убытков или выкуп земельного участка и/или объекта недвижимого имущества. Урегулированный ЗК РФ отдельный порядок возмещения убытков в более полной мере способен поддержать баланс публичных и частных интересов путем предоставления справедливой компенсации правообладателям, столкнувшимся с ограничениями их прав.

§3. ИНЫЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Защита прав правообладателей земельных участков не исчерпывается возмещением убытков и признанием недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. В гражданском и земельном законодательстве предусмотрены также иные способы защиты прав.

Так, ст. 60 ЗК РФ и абз. третий ст. 12 ГК РФ предусмотрен такой способ защиты прав, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. Вместе с тем, законодатель в п. 2 ст. 62 ЗК РФ восстановление плодородия почв, восстановление земельных участков в прежних границах, возведение снесенных зданий, строений, сооружений или снос незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановление межевых и информационных знаков, устранение других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств относит к отдельному способу защиты прав - понуждению к исполнению обязанности в натуре.

С учетом изложенного, неясно, к какому способу защиты прав можно отнести требование о сносе незаконно возведенных зданий, строений, сооружений – к восстановлению положения, существовавшего до нарушения права или же к понуждению к исполнению обязанности в натуре. В научной литературе отмечается непоследовательность такого подхода¹⁴⁶.

При этом стоит отметить, что, в случае предъявления правообладателем требования о сносе объекта, в связи с эксплуатацией которого возникли ограничения прав правообладателя земельного участка (например, газопровода, автомобильной дороги), восстановление положения, существовавшего до нарушения права, необходимо использовать с учетом

¹⁴⁶ Григорьев М.И. Фактическое изъятие земельных участков для публичных нужд: способы защиты прав землевладельцев // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 1. С. 66 - 85.

необходимости соблюдения баланса публичного и частного интересов. Например, при объективном наличии потребностей населения в газоснабжении, транспортном сообщении и т.д., с учетом несения возможных чрезмерных расходов на снос/перенос объектов, восстановление положения, существовавшего до нарушения права, может быть неэффективным и может не согласовываться с публичными интересами.

С другой стороны, приведение разрешенного использования объектов недвижимого имущества в соответствие с установленными в ЗОУИТ ограничениями зачастую может быть неоправданным и чрезмерно обременительным для правообладателей земельных участков и исключает заинтересованность в дальнейшем обладании ими. В таких случаях для правообладателей в законодательстве предусмотрены другие, более гибкие способы защиты своих прав при ограничении прав на землю – это возмещение убытков и право требования выкупа земельных участков или объектов капитального строительства.

Стоит отметить, что в соответствии с п. 15 ст. 57.1 и п. 14 ст. 107 ЗК РФ, если правообладателю доступны и возмещение убытков, и выкуп земельного участка и (или) объекта недвижимости, то он вправе выбрать только один из этих способов защиты.

Право требования выкупа земельных участков или объектов капитального строительства при ограничении прав на землю - новелла Федерального закона №342-ФЗ, предусмотренная для ограничений в ЗОУИТ. В соответствии с п.7 ст. 107 ЗК РФ, использование этого способа защиты прав возможно в случае, если установление или изменение зоны с особыми условиями использования территории приводит к невозможности использования земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества в соответствии с их разрешенным использованием (за исключением объекта, в отношении которого принято решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями), по требованию гражданина или юридического лица -

собственника таких земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества указанные в п.п. 8, 9 статьи 57.1 ЗК РФ.

В случае, если земельный участок или объект недвижимости принадлежит гражданину или юридическому лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного пользования, застройщики, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны предоставить возмещение за прекращение указанных прав на земельный участок.

При этом, согласно п. 9 ст. 107 ЗК РФ, размер возмещения при выкупе земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, возмещения за прекращение прав на земельные участки определяется по правилам, предусмотренным п.п. 1-4, 6 - 9 ст. 56.8 ЗК РФ, то есть по правилам определения размера возмещения в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд. При этом, в соответствии с п. 9 ст. 107 ЗК РФ правообладатели, по аналогии с правилами о резервировании земель, несут риск отнесения на них затрат и убытков, связанных со строительством, с реконструкцией зданий, сооружений на таких земельных участках, осуществлением неотделимых улучшений объектов недвижимости, со дня установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории.

Вместе с тем, согласно п.10 ст. 107 ЗК РФ порядок заключения соглашения о выкупе земельного участка и (или) иного объекта недвижимого имущества в связи с невозможностью их использования в соответствии с ранее установленным разрешенным использованием в результате установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории, порядок предоставления возмещения за прекращение прав на такой земельный участок устанавливаются Правительством Российской Федерации. Тем не менее, Правительством РФ по состоянию на 1 мая 2020 г. не принято соответствующего нормативного правового акта, а это значит,

что важные аспекты отношений по выкупу земельного участка и (или) объекта недвижимости в полной мере пока не урегулированы.

Стоит отметить, что отнесение к компетенции Правительства РФ широкого круга полномочий по регулированию указанных аспектов может негативно отразиться на реализации соответствующих норм, так как приводит к правовой неопределенности и неясности порядка использования механизмов защиты прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю.

Таким образом, несмотря на прогрессивность и гибкость приведенного подхода, стоит отметить, что меры по выкупу земельных участков и (или) иных объектов недвижимости предусмотрены только для ограничений, связанных с ЗОУИТ. При этом неурегулированными в полной мере остаются ограничения, возникшие по иным основаниям, не связанным с ЗОУИТ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного анализа были сформулированы основные теоретические выводы работы, а также обозначены проблемы в законодательном регулировании.

В научной литературе не наблюдается единства мнений относительно понятия и содержания ограничений прав на землю. В настоящей работе выявлен спектр пониманий ограничений прав на землю от широкого, сводящего все требования к правообладателям земельных участков к ограничениям прав на землю, к узкому, предполагающему включение в содержание ограничений прав на землю только ограничения, налагаемые режимом зон с особыми условиями использования территории.

В целях выявления наиболее оптимального понятия и содержания ограничений прав на землю были проанализированы различные элементы правового режима земель в качестве ограничений прав на землю, а также выявлено соотношение понятий «ограничения» и «обременения». По результатам проведенного анализа предложено понятие ограничений прав на землю, в соответствии с которым ограничения прав на землю – это установленные законом или иным актом органов государственной власти, органов местного самоуправления или решением суда дополнительные ограничения прав по использованию земель по отношению к общему правовому режиму земель, определяемому делением земель на категории, разрешенным использованием, оборотоспособностью и обременениями. В содержание ограничений прав на землю предлагается включать ограничения, устанавливаемые в зонах с особыми условиями использования территории, и ограничения в связи с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд.

При этом стоит отметить, что несмотря на установление Конституцией РФ условий, на которых могут быть ограничены права и свободы, на практике не исключено наличие случаев нарушения баланса публичного и

частного интересов, чрезмерного сужения правомочий правообладателей при ограничении прав на землю. По этой причине проблема гарантий и защиты прав, имманентно связанная с таким активным вмешательством государства в права собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, как ограничения прав на землю, обретает особое значение. Соответственно, в целях соблюдения прав на земельные участки, соблюдения баланса публичного и частного интересов законом устанавливаются специальные меры – гарантии и способы защиты прав.

В первой главе настоящего исследования сделан вывод об определении гарантий прав. Под гарантиями прав понимается система средств, способов и условий, обеспечивающих соблюдение, реализацию и охрану прав человека. Гарантии делятся на две группы: общие и юридические. В настоящей работе проанализированы установленные в законодательстве РФ основания возникновения, изменения и прекращения ограничений прав на землю, информационное обеспечение, государственная регистрация ограничений прав на землю.

В целях ограничения произвольного вмешательства публичной власти в правомочия собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков в законодательстве устанавливаются основания для ограничения прав на них, определен круг субъектов, уполномоченных на создание, изменение и прекращение прав на землю. Установлены основания изменения и прекращения ограничений прав на землю, в том числе в отсутствие решений уполномоченных субъектов. Сделан вывод о значении указанной гарантии: установление оснований возникновения, изменения и прекращения ограничений прав на землю позволяют в определенной степени избежать введения незаконных и неоправданных ограничений прав граждан и юридических лиц на землю посредством создания рамок для осуществления компетенции органов публичной власти.

Другой гарантией прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при ограничении прав на землю является информационное обеспечение правообладателей земельных участков (или потенциальных правообладателей земельных участков), государственных органов власти, а также органов муниципальных образований о существовании и характеристиках ограничений прав на землю. Также открытость и доступность достоверных данных о существующих ограничениях прав на землю может позволить снизить количество нарушений режима ограничений. Таким образом, данная гарантия направлена на соблюдение баланса публичного и частного интересов при ограничении прав на землю.

Государственную регистрацию ограничений прав на землю можно назвать центральной частью информационного обеспечения ограничений прав на землю. Необходимо подчеркнуть, что данные о большом количестве ограничений прав на землю не внесены в ЕГРН, а судебная практика идет по пути приведения в исполнение режима ограничений прав на землю несмотря на отсутствие их государственной регистрации, что идет вразрез с интересами собственников земельных участков, не имевших доступа к данным в открытых источниках о наличии ограничений прав на землю.

Стоит отметить и позитивные изменения в законодательстве, связанные с установлением Федеральным законом № 342-ФЗ нового порядка установления ограничений в ЗОУИТ. Важнейшим является положение ст. 106 ЗК РФ о возникновении, изменении, прекращении ограничения использования земельных участков в ЗОУИТ со дня внесения сведений о ЗОУИТ, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН.

Несмотря на позитивные изменения в законодательстве, реализация норм об обязательности государственной регистрации ограничений прав на землю затруднена. Можно констатировать явное нарушение баланса публичного и частного интересов не в пользу последнего, а также нарушение принципа правовой определенности. Сделан вывод о недостаточности

информирования правообладателей и иных лиц о существовании и характеристиках ограничений.

Учитывая недостатки описанных гарантий прав при ограничении прав на землю, на практике возникает множество конфликтных ситуаций, связанных с коллизиями режима ограничений прав и фактическим использованием земельных участков. В такой ситуации необходимо существование эффективного механизма, позволяющего защитить и восстановить законные права на земельные участки.

В рамках настоящего исследования явление защиты прав изучено с точки зрения материального права в аспекте необходимости защиты прав граждан при ограничении прав на землю. При этом аспекты защиты прав на землю, в соответствии со ст. 3 ЗК РФ, рассмотрены в контексте механизма защиты субъективных гражданских прав.

Защита субъективных гражданских права в юридической науке определяется как констатация прав соответствующих субъектов или принятие мер материально-правового воздействия в отношении обязанной стороны, осуществляемое в определенной процессуальной форме, когда заинтересованные лица наделяются комплексом процессуальных прав, посредством которых обеспечивается защита субъективных прав и охраняемых законом интересов¹⁴⁷.

Изучены способы защиты прав собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков при ограничении прав на землю, соотносящиеся по способам воздействия с содержанием защищаемого субъективного права и характером нарушения, а именно: признание недействительным акта государственного органа или акта органа местного самоуправления об установлении или изменении ограничений прав на землю, возмещение убытков, а также иные способы защиты при ограничении прав на землю.

¹⁴⁷ Базилиевич А.И. Формы защиты субъективных гражданских прав: Дисс. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2001. С. 36 - 37.

Сделан вывод об эффективности и широком применении на практике признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способа защиты права. Тем не менее, зачастую только признания акта недействительным бывает недостаточно для полного восстановления нарушенных прав субъектов. По этой причине законодатель предусмотрел возможность возмещения убытков, возникших в связи с принятием незаконных актов органов государственной власти или органов местного самоуправления.

ЗК РФ предусмотрены особенности оснований, порядка возмещения и расчета убытков, обусловленные спецификой земельных правоотношений. Отдельно стоит отметить, что убытки возмещаются органами, принявшими решение об установлении/изменении ограничений прав на землю, в том числе в результате принятия ими решений в установленном порядке и в полном соответствии с законодательством. В связи с указанным обстоятельством, в марте 2020 г. Конституционный Суд РФ признал пп. 4 и 5 п. 1 ст. 57 ЗК РФ не соответствующими Конституции РФ и указал на необходимость однозначно указать на условия возмещения вреда на указанном основании.

Вместе с тем, заслуживают позитивной оценки новеллы ЗК РФ о порядке возмещения убытков в связи с установлением ЗОУИТ. Для зон с особыми условиями использования территории ст. 57.1 и главой XIX ЗК РФ предусмотрен отдельный порядок возмещения убытков, который позволяет правообладателю земельного участка и/или объекта недвижимого имущества выбрать способ компенсации: возмещение убытков или выкуп земельного участка и (или) объекта недвижимого имущества.

При этом меры по выкупу земельных участков и (или) иных объектов недвижимости предусмотрены только для ограничений, связанных с ЗОУИТ. Наряду с этим, способы защиты прав остаются неурегулированными в полном объеме в связи с ограничениями, возникшими по иным основаниям (не в связи с существованием ЗОУИТ).

Урегулированный ЗК РФ отдельный порядок возмещения убытков и выкупа земельных участков и (или) иных объектов недвижимости в связи с установлением ЗОУИТ в более полной мере способен поддержать баланс публичных и частных интересов путем предоставления справедливой компенсации правообладателям, столкнувшимся с ограничениями своих прав.

Таким образом, в настоящей работе выявлены пределы понимания различными учеными ограничений прав на землю, выявлено понятие и содержание ограничений прав на землю в контексте правового режима земель, выявлено значение и понятие гарантий и защиты прав при ограничении прав на землю, изучено содержание и особенности гарантий и защиты прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов при ограничении прав на землю.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Адзинова Е.А., Кряжкова О.Н. Право на судебную защиту: регулирование и интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7.
2. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.
4. Анисимов А.П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // Гражданское право, 2006, № 4.
5. Базилевич А.И. Формы защиты субъективных гражданских прав. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2001.
6. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2011.
7. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014.
8. Банников Г.Н. Проблемы реализации прав граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
9. Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) // Проспект, 2017.
10. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992.
11. Бочаров Н.Н., Зырянов А.И., Полатов Ю.Д. Правовой режим ограничений права собственности граждан на земельный участок: общие положения // Современное право. 2014. № 7.

12. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. 3-е изд., стереотипное. М.: Статут, 2001. Кн. 1. 848 с. // СПС «Консультант Плюс».
13. Бринчук М.М. Собственность и природа: вопросы теории // Экологическое право. 2012. № 2.
14. Вагина О.В. К вопросу о правовой природе ограничений прав частных собственников на земельные участки // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1.
15. Волков Г.А. Принципы земельного права. М.: Издательский дом «Городец», 2005.
16. Воронцова А.А. Рабочая программа учебной дисциплины «Ограничения прав на землю» // Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости: Программы подготовки магистров: Учебное пособие / Под ред. Проф. А.К. Голиченкова; сост. Г.А. Волков. М.: Издательский дом «Городец», 2016.
17. Габучева С.А. Публичные ограничения имущественных прав на землю. Юрист, 2006, № 2; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
18. Габучева С.А. Публичные ограничения имущественных прав на землю. Юрист, 2006, № 2; Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Контракт. 2009 г. 320 с.
19. Гасанов З.У. Земельный участок как объект наследования // Наследственное право. 2017. № 3.
20. Гражданское право: Учеб.: В 4 т. Под ред. Суханов Е.А. Т. 2. М., 2005. С. 66; Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования

- недвижимости. М., 2006. С. 199. // СПС «Консультант Плюс»;
- Гражданское право: учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев, О.Г. Алексеева, К.П. Беляев и др.; под ред. Б.М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2018. Т. 1. 528 с. // СПС «Консультант Плюс».
- 21.Гражданское право: Учебник: В 3 т. / Под ред. А.П. Сергеева. М., 2008. Т. 1.
- 22.Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. - М.: «Статут», 2001. (Классика российской цивилистики).
- 23.Григорьев М.И. Фактическое изъятие земельных участков для публичных нужд: способы защиты прав землевладельцев // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 1.
- 24.Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности // Российская юстиция. 2006. № 2.
- 25.Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. — Издательство БЕК Москва, 2002. — 257 с.
- 26.Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008.
- 27.Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. М.: Норма, 2010.
- 28.Жернаков Д.В. О правовом режиме подземных сооружений // Российский юридический журнал. 2014. № 4.
- 29.Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Актуальные проблемы российского права, 2017, № 8.
- 30.Земельное право: Учебник для бакалавров // Под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. М.: Юрайт, 2016.
- 31.Земельное право: учебник / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. 344 с.

- 32.Згонников П.П. О совершенствовании законодательства о способах защиты гражданских прав // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 11 - 14.
- 33.Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013.
- 34.Золотова О.А. Компенсация ограничения права собственности на землю при установлении зон с особыми условиями использования территорий // под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луновой. Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Республики Татарстан А.А. Рябова (Казань, 26-27 октября 2018 г.) // СПС «Консультант Плюс».
- 35.Ищук И.Н. Ограничения в праве: общетеоретический аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб. 2006.
- 36.Казанцев В., Коршунов Н. Возрождение сервитутного права в России // Российская юстиция. 1997. № 5.
- 37.Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10.
- 38.Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 303 с.
- 39.Камышанский В.П. Конституционные ограничения права собственности // Правовые вопросы недвижимости. 2004. № 2.
- 40.Ким Д.Ч. Ограниченные вещные права на недвижимое имущество: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

41. Кожевников Ю.А. Экологические аспекты ограничений прав на землю (на примере земель населенных пунктов) // Экологическое право. 2011. № 3.
42. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М.: Проспект, 2012.
43. Козырь О.М. Особенности правового режима земель поселений // «Экологическое право», 2005, № 1.
44. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.В. Чубукова М.Ю.
45. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. С.А. Боголюбова // Проспект, 2017.
46. Корнеев А.Л. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав в земельном праве // Экологическое право. 2016. № 4.
47. Крассов О.И. Земельное право: учебник. М.: Юрист, 2000. 624 с.
48. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1.
49. Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации 2-е изд. — Норма Москва, 2009.
50. Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2.
51. Крассов О.И. Земельное право. НОРМА ИНФРА-М Москва, 2014. С. 333.
52. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
53. Круглый стол журнала «Государство и право». Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Государство и право. 1997. №7.

54. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2004. 250 с.
55. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М., 2001.
56. Мейер Д. И. Русское гражданское право. Ч.2. М., 1997.
57. Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав – М.: Статут, 2007. 255 с.
58. Микрюков В. А. О свойстве эластичности права собственности при его ограничении и обременении // Вестник Пермского университета. Юридические науки - № 4, 2011.
59. Минина Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1.
60. Мисник Г.А. Возмещения убытков, причиненных правообладателю земельного участка вследствие совершения кадастровой ошибки // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 1.
61. Моргунова Е.Р. О юридической природе понятия «правовой режим земель» и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности // Юридический мир. 2013. № 12.
62. Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // Юридический мир. 2013. № 11.
63. Нарышева Н.Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению // Экологическое право, 2015, № 6.
64. Нигматуллина Э.Ф. Градостроительный регламент - как ограничение прав на землю // Бюллетень нотариальной практики, 2008, № 6.

65. Ограничения (обременения) прав на использование земельных участков / авт. колл. В.Ф. Спиридонов, Г.А. Карцев, О.Ю. Кривоносова, С.П. Круглов и др. М.: Центр земельной реформы, 2000.
66. Пискунова М. Кадастр – всему голова // Бизнес-адвокат, 2003, № 24.
67. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. В 3-х томах. Т. 1. М.: Зерцало, 2003.
68. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС КонсультантПлюс.
69. Прохорова Н.А. Содержание права государственной собственности на землю по Земельному кодексу РФ. Журнал российского права, № 8, 2003 // СПС «Консультант Плюс».
70. Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2006.
71. Рассказов Л.П. Теория государства и права: Учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 180 - 182. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Малько. 2-е изд. М., 2015.
72. Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2019.
73. Рябов А.А., Ахметьянова З.А. О праве собственности на земельные участки и его ограничениях // Юрист. 2016. № 24.
74. Сергеев А.П и Терещенко Т.А. Соотношение понятий «ограничение» прав и «обременение» имущества в гражданском праве // Арбитражные споры, 2011, №4.
75. Скловский К.И. О возможности ограничения права собственности договором // Хозяйство и право. 1999. № 5.
76. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М.: Дело, 2000. 512 с.
77. Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Государство и право.

2004. № 10.
- 78.Сорокин Ю.А. Понятие способа защиты гражданских прав. Классификация способов защиты гражданских прав. «Черные дыры» в российском законодательстве // Юридический журнал. 2007. № 5.
- 79.Страшун Б.А. Конституция Российской Федерации. Официальный текст с поправками. Историко-правовой комментарий. М.: Норма; Инфра-М, 2010).
- 80.Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. М., 2007.
- 81.Терехин В.А. Право личности на судебную защиту и институт судебной защиты: содержание и соотношение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 8.
- 82.Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с.
- 83.Ухлоva Е.В. Публичное и частное в правовом регулировании ограничений прав граждан на землю // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 31 - 36.Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
- 84.Ухлоva Е.В. Экологические ограничения прав на землю в Российской Федерации: монография. –М.: Юрлитинформ, 2012. 192 с.
- 85.Ушакова А.П. Публично-правовые ограничения использования земель общего пользования // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 79 - 89. Тихомирова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007.
- 86.Фарбер И.Е., Миронов О.О., Кабышев В.Т. Советское государственное право: Монография. Саратов: Саратовский ун-т, 1979.
- 87.Чикильдина А.Ю. Гражданско-правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков. Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2010.
- 88.Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права М.: Спарк, 1995. 556 с. (по изданию 1907 г.); Гражданское право: в 4 т. Т. 2:

Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные
неимущественные права // отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и
доп. М.: Волтерс Клувер, 2007. 496 с.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
2. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «Консультант Плюс».
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СПС «Консультант Плюс».
4. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «Консультант Плюс».
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «Консультант Плюс».
6. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
7. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «Консультант Плюс».
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СПС «Консультант Плюс».
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «Консультант Плюс».
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Консультант Плюс».
11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // СПС «Консультант Плюс».

12. Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
13. Постановление Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 (ред. от 31.03.2015) «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СПС «Консультант Плюс».
14. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (ред. от 21.12.2018) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // СПС «Консультант Плюс».
15. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон» // СЗ РФ. 04.12.2006. №49 (2 ч.). ст. 5256.
16. Приказ Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СПС «Консультант Плюс».
17. Постановление Правительства Московской области от 30.05.2001 № 156/18 (ред. от 20.05.2013) «Об утверждении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы

- «Архангельское» Красногорского района» // СПС «Консультант Плюс».
18. Постановление Правительства Москвы от 27.01.2004 № 31-ПП (ред. от 30.06.2015) «О проекте планировки особо охраняемой природной территории «Памятник природы «Серебряный Бор» // СПС «Консультант Плюс».
19. Постановление Правительства Москвы от 15.02.2005 № 86-ПП (ред. от 27.09.2016) «О памятнике природы Серебряный Бор» (вместе с «Положением о памятнике природы «Серебряный Бор») // СПС «Консультант Плюс».
20. Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» // СПС «Консультант Плюс».
21. Постановление ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» (вместе с Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.) // Собрание кодексов РСФСР. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 4-е издание, 1928.

СПИСОК МАТЕРИАЛОВ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

1. Постановление Европейского Суда от 20.11.1995 г. по делу «Прессос Компания Навьера С. А.» и другие против Бельгии» (Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium), жалоба № 17849/91, Series A, № 332. // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461490/2461490.html>.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2020 № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой» // СЗ РФ. 2020, № 11, ст. 1639.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2013 № 882-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 1, 2014.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 г. №2318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Осиповой Людмилы Владиславовны...» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision212989.pdf>.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 140. 30.06.2015.
6. Определение Верховного Суда от 19.01.2016 по делу №11-КГ15-33 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1410586.

7. Определение Верховного суда от 27.09.2016 по делу №309-ЭС16-5381 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4ecb7cfb-a588-47cb-812e-a71d02416f74/A71-15106-2014_20160927_Opredelenie.pdf.
8. Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 №9-КГ17-11 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1587732.
9. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 5-АПА19-132.
10. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.08.2019 № 5-АПА19-57.
11. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.12.2018 № 51-АПГ18-22.
12. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.09.2019 № 74-АПА19-8 // СПС «Консультант Плюс». URL: <https://mosgorsud.ru/mgs/services/cases/first-admin/details/1ca2cc10-5844-46f3-a077-1b8204f89633?caseNumber=3%25D0%25B0-860/2019>.
13. Решение Арбитражного суда Удмуртской республики от 25.06.2015 по делу № А71-15106/2014, с.5-6 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/95d24673-8441-45a9-9012-a53bfba4d1da/A71-15106-2014_20150625_Reshenija_i_postanovlenija.pdf.
14. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 05.03.2012 по делу №А53-8688/11 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/03667953-fba3-406e-b8ab-e969303f9738/A53-8688-2011_20120305.pdf.
15. Решения Подольского городского суда №2-129/2017 2-129/2017(2-9644/2016;)-М-9323/2016 2-9644/2016 М-9323/2016 от 3 марта 2017 г. по делу №2-129/2017.
16. Решения Сергиево-Посадского городского суда №2-4513/2015 2-4513/2015~М-3814/2015 М-3814/2015 от 18 декабря 2015 г. по делу №2-

4513/2015; №2-5272/2016 2-5272/2016~М-4789/2016 М-4789/2016 от 31 октября 2016 г. по делу №2-5272/2016.

17.Решения Приволжского районного суда г. Казани № 2-2267/2017 2-2267/2017~М-1830/2017 М-1830/2017 от 4 мая 2017 г. по делу № 2-2267/2017.

18.Решение Арбитражного суда республики Калмыкия от 12.10.2016 по делу №А22-2006/2016 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/6e560734-a931-4de0-a184-09909327cf24/A22-2006-2016_20161012_Reshenija_i_postanovlenija.pdf.

19.Решение Арбитражного суда Карачаево-Черкесской республики от 15.08.2017 по делу №А25-2463/2016 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/247b3c31-d35d-410f-b047-62e991c88778/A25-2463-2016__20170815.pdf.