

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

МАГИСТРАТУРА

Магистерская программа «Правовое регулирование использования земель и
создания объектов недвижимости»

«Особенности правового регулирования ограничения прав на землю»

Выпускная квалификационная работа

Торобцевой Татьяны Сергеевны

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

Козырь Ольга Михайловна

Дата защиты: « ___ » _____ 2018 г.

Оценка: _____

Москва

2018

Оглавление

Введение.....	3
Глава I. Общая характеристика ограничений прав на землю.....	9
§ 1. Понятие и сущность ограничений прав на землю.....	9
§ 2. Ограничения прав на землю и правовой режим земельного участка.....	19
§ 3. Ограничения прав на землю и обременения	27
Глава II. Информационное обеспечение ограничений прав на землю.....	33
§ 1. Регистрация ограничений прав на землю, возникающих в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий.....	33
§ 2. Кадастровый учёт зон с особыми условиями использования территорий.....	44
Глава III. Гарантии прав обладателей и приобретателей земельных участков, на которые устанавливаются ограничения по статье 56 ЗК РФ.....	58
§ 1. Гарантии прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, на которые устанавливаются ограничения в порядке статьи 56 ЗК РФ.....	58
§ 2. Гарантии прав приобретателей земельных участков, на которые установлены ограничения по статье 56 ЗК РФ.....	73
Заключение.....	88
Список использованных источников.....	92

Введение

Понимание ограничения в русском языке выражается в удержании в определённых пределах (границах), обуздании, стеснении¹; «ограничение» также трактуется как стеснение, ограничивающее права, возможности².

Что же касается ограничений права, А.В. Малько³ даёт следующее их определение: установленные в праве границы, в пределах которых должны действовать субъекты; то есть посредством ограничений права происходит сдерживание неправомерного поведения, в результате чего создаются условия для удовлетворения интересов контрагента (в широком смысле слова) и общественных интересов в охране и защите.

Исторически ограничениям подвергалось, прежде всего, право собственности на землю (если рассматривать сферу ограничения имущественных прав). Давая характеристику праву собственности в Древнем Риме, М. Бартошек указывал, что уже в римском праве вводились ограничения права собственности, которые обуславливались интересами общества, религиозными нормами и нравственными предписаниями⁴. Законы XII таблиц вводили обязанность римских сельских землевладельцев не обрабатывать часть земельного участка – границу в два с половиной фута до края их участка. Такую же отдалённость были обязаны соблюдать при строительстве зданий владельцы городских земель⁵. Дальнейшее развитие римского права привело к

¹ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 1989. С. 659.

² См.: Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: ООО «Буколика», 2008. С. 595.

³ Подробнее см.: Малько А.В. Правовые ограничения: От отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. № 5. С. 14-26.

⁴ См.: Бартошек М. Римское право. Понятие, термины, определения. М., 1989. С. 30.

⁵ См.: Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право (базовый учебник) / Пер. с македонского В.А. Томсинова и Ю.В. Филиппова; под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 1999. С. 142; Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 / Под ред. К.И. Батыр, Е.В. Поликарповой. М.: Юристъ, 1996. С. 78-119; Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права: Учебник. М.: Зерцало, 2000. С. 92.

появлению двух видов ограничений права собственности – ограничения в интересах неограниченного числа лиц, то есть в интересах общества, например, обязанность поддержания в порядке морских и речных берегов, принудительный проход; и ограничения в интересах конкретных частных лиц, например, право прохода к захоронению (гробнице) через чужой земельный участок⁶. Оба этих вида ограничений были созданы для обеспечения соблюдения законных интересов граждан и реализации их прав посредством стеснения правомочий собственников недвижимости⁷.

В настоящий момент в российском правопорядке также существуют ограничения прав на землю, как в интересах частных лиц (например, сервитут), так и в интересах неограниченного круга лиц, то есть ограничения, установленные в публичных интересах. Именно последние будут являться объектом исследования в данной работе. По мнению профессора О.И. Крассова⁸, цели ограничений прав на землю состоят, прежде всего, в обеспечении интересов рационального и эффективного использования земель, охраны окружающей среды, охраны здоровья населения, охраны памятников истории и культуры, обороны и безопасности страны, обеспечении доступа на чужие земельные участки для обслуживания соответствующих объектов и т.д. Обозначенные цели, как видится, обусловлены стремлением обеспечить именно публичные интересы.

Актуальность темы исследования. Тема настоящего исследования актуальна как в теоретическом, так и в практическом аспекте.

⁶ См.: Санфилиппо Ч. Курс римского частного права: Учебник / Под ред. Д.В. Дождева. М.: БЕК, 2000. С. 65.

⁷ См.: Лужина А.Н. Ограничения прав по законодательству Франции // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сб. ст. М.: Статут, 2008. С. 695.

⁸ Земельное право: Учебник / О.И. Крассов. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 292.

С практической точки зрения данная тема актуальна в силу необходимости достижения стабильности оборота земельных участков, обеспечения охраны и защиты прав и интересов правообладателей земельных участков, на которых установлены или только устанавливаются ограничения прав на землю.

Оборот земельных участков появился в Российской Федерации (далее также – РФ) лишь в 90-е годы в ходе проведения земельной реформы после распада СССР и по этой причине является относительно новым правовым явлением в нашей стране. Однако в настоящее время рынок недвижимости, в том числе и земельных участков, достиг высокого уровня развития. Граждане и организации заинтересованы в том, чтобы иметь земельные участки на каком-либо праве и получать ту или иную выгоду от их использования. Поэтому сегодня, когда земельные участки, становясь объектами тех или иных сделок, переходят от одного правообладателя к другому, особенно важно учитывать влияние установленных ограничений на возможность использования земельных участков.

В настоящем исследовании особое внимание будет уделено ограничениям прав на землю, возникновение которых обусловлено установлением зон с особыми условиями использования территорий. Данный вид ограничений является одним из самых распространённых. К тому же ограничения прав на землю, возникающие в связи с установлением таких зон, представляют большой риск и для приобретателей земельных участков, и для их обладателей.

Особое значение для практики представляет обеспечение неограниченного круга лиц необходимой информацией о существующих ограничениях прав на землю. Многие из установленных ограничений прав на землю возникли до формирования первых информационных ресурсов, отражающих данные об объектах недвижимости (в том числе и о земельных участках); при этом на сегодняшний день сведения о таких ограничениях не всегда доступны для

заинтересованных лиц. Это обуславливает исследование в настоящей работе таких правовых институтов, как регистрация ограничений прав на землю, возникающих в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий, и кадастровый учёт таких зон.

Вопрос о гарантиях прав приобретателей и обладателей земельных участков, на которых действуют ограничения, установленные зонами с особыми условиями использования территорий, также играет важную роль на практике, поскольку такие ограничения не могут совершенно умалять прав на землю частных лиц. Институт гарантий прав приобретателей и обладателей земельных участков, на которых установлены зоны с особыми условиями использования территорий, служит цели достижения баланса между публичным и частным интересом.

Что же касается теоретической стороны вопроса, то проблемы определения понятия «ограничение прав на землю» и его сущности до сих пор остаются дискуссионными. То же можно сказать и про соотношение понятий «ограничение прав на землю» и «обременение»: единство мнений относительно соотношения данных понятий отсутствует среди ученых; в законодательстве также наблюдается непоследовательность в применении указанных терминов.

Значимым, как для теории, так и для практики, является вопрос о влиянии ограничений прав на землю на установление правового режима земельного участка, поскольку такие ограничения во многом сужают правовой режим, а иногда полностью блокируют возможность использования земельного участка в соответствии с установленным разрешённым использованием.

Все вышеизложенное обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

Степень научной разработанности темы квалификационной работы.
Особенностям правового регулирования ограничений прав на землю в научной

литературе было посвящено не так много специальных исследований. Среди авторов можно отметить Ю.Н. Андреева, .С. Болтанову, О.В. Вагину, О.А. Золотову, В.П. Камышанского, О.И. Крассова, В.А. Микрюкова Л.А. Тихомирову, Е.В. Ухлову, и некоторых других ученых. Отдавая должное проведённым исследованиям, которые были положены в основу данной работы, отметим, что преимущественно в трудах указанных авторов тема ограничений прав на землю затрагивается лишь опосредованно. В настоящее время указанная тема слабо разработана в теории права: отсутствуют комплексные исследования, в том числе и диссертационные, специально посвящённые выявлению особенностей правового регулирования ограничений прав на землю.

Объектом исследования в квалификационной работе являются общественные отношения, складывающиеся в области правового регулирования ограничений прав на землю.

Предмет исследования составляют нормы земельного права, регулирующие ограничение прав на землю, правоприменительная практика и теоретические воззрения по разрабатываемой тематике.

Целью исследования в квалификационной работе является определение современного состояния правового регулирования отношений, связанных с установлением и соблюдением ограничений прав на землю, выявление актуальных теоретических и практических проблем в данной области и определение возможных путей их решения, включая меры по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Для реализации указанной цели были поставлены следующие *задачи*: изучение понятия «ограничение прав на землю» и выявление сущности данного правового явления, а также определение основных видов ограничений прав на землю; определение соотношения понятий

«ограничение прав на землю» и «обременение»; рассмотрение влияния ограничений прав на землю на правовой режим земельного участка; исследование правового института регистрации ограничений прав на землю, устанавливаемых зонами с особыми условиями использования территорий; исследование правового института кадастрового учёта зон с особыми условиями использования территорий; рассмотрение основных гарантий обладателей земельных участков, на которых возникают ограничения прав на землю, обусловленные установлением зон с особыми условиями использования территорий; рассмотрение основных гарантий приобретателей земельных участков с установленными на них ограничениями прав на землю, обусловленными зонами с особыми условиями использования территорий.

В процессе исследования использовались две группы методов научного познания – общенаучные (диалектический, метод системного анализа и синтеза, формально-логический, структурно-функциональный, комплексный) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой).

Эмпирической базой исследования стали решения различных судебных инстанций.

Работа состоит из трех глав, разделённых на семь параграфов, введения, заключения и списка использованной литературы, нормативных правовых актов и материалов судебной практики.

Глава I . Общая характеристика ограничений прав на землю

§ 1. Понятие и сущность ограничений прав на землю

Для целей настоящего исследования необходимо уяснить смысл понятия «ограничения прав на землю». Статья 56 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), несмотря на то, что носит соответствующее название («Ограничение прав на землю»), не даёт определения данному понятию. Согласно п. 1 указанной статьи права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ, иными федеральными законами. Могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю (п. 2): 1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах; 2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных; 3) условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности; 4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ, федеральными законами. Таким образом, указанная статья лишь перечисляет возможные варианты ограничений прав на землю, не раскрывая данного понятия.

Статья 56 ЗК РФ ограничивает права публичных или частных собственников земельных участков, а также лиц, использующих земельные участки на других правах, в интересах общества, то есть в публичном интересе;

ограничения, вводимые ст. 56 ЗК РФ, всегда носят административный характер⁹. С.А. Боголюбов также отмечает, что ст. 56 ЗК РФ регулирует установление ограничений прав на землю, связанных с обеспечением, прежде всего, публичных интересов¹⁰. Таким образом, можно назвать ограничения, устанавливаемые ст. 56 ЗК РФ, публично-правовыми. В рассматриваемой статье зафиксирован важный принцип, согласно которому права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ и федеральными законами. Этот принцип имеет большое значение и призван предотвратить установление необоснованных ограничений прав на землю, например, решениями органов местного самоуправления¹¹, поскольку открытый перечень ограничений, определенный ст. 56 ЗК РФ, влечёт за собой возможные злоупотребления со стороны государственных органов¹².

В доктрине земельного права отсутствует единство мнений в понимании термина «ограничение прав на землю».

В широком смысле слова под ограничениями прав на землю можно понимать почти любой институт земельного права – все, что ограничивает право владения, пользования и распоряжения земельным участком. Сюда можно отнести и принципы земельного права (например, принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов ограничивает возможность распоряжения им), и ограничения оборотоспособности земельных участков, установленные ст. 27 ЗК РФ, и особенности оборота некоторых

⁹ Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.) (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2002). С. 78.

¹⁰ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. С.А. Боголюбова) («Питер Пресс», 2009). С. 47.

¹¹ См.: Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.) (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2002). С. 79.

¹² См.: Ухлова Е.В. Экологические ограничения прав граждан на землю в Российской Федерации: Дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 13.

категорий земель (например, земель сельскохозяйственного назначения), и ограничения прав на землю иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, и другие институты земельного права, призванные регулировать земельные отношения, а также обеспечивать рациональное использование и охрану земель.

Ю.Г. Жариков¹³ выделяет общие и специальные ограничения прав на землю, относя к первым обязанность всех землепользователей соблюдать общие природные, санитарные, ветеринарные и иные правила федерального, регионального и местного уровней (например, обязанность воздерживаться от выращивания запрещённых в обороте растений, содержащих наркотические вещества). К специальным ограничениям автор относит земельно-планировочные ограничения, обусловленные местоположением или иными обстоятельствами, связанными с принадлежностью к определённой зоне или резервированием, а также сервитуты.

Доктор юридических наук Ю.Н. Андреев указывает, что ограничения прав на земельные участки можно условно поделить на три вида¹⁴: 1) ограничения правообладателей в сфере распоряжения (оборота) земельными участками, ограничения субъектного состава имущественных отношений, связанных с владением и распоряжением земельными участками; здесь речь идет, прежде всего, о ст. 27 ЗК РФ, которая ограничивает оборот некоторых земельных участков по причине нахождения на них особых объектов, принадлежности таких участков к особым территориям и др., а также о Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который устанавливает ограничения права собственности на земельные участки в отношении иностранных лиц; 2) ограничения, касающиеся

¹³ Подробнее см.: Жариков Ю.Г. Земельное право России: Учебник. М.: Кнорус, 2006. С. 102.

¹⁴ См.: Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России: М.: Юридический центр Пресс, 2011. С. 106.

использования земельных участков, как имущества и объекта природы, включая возведение жилых, производственных, культурно-бытовых и иных зданий, строений, сооружений; использование полезных ископаемых, находящихся на земельном участке; использование пресных подземных вод и закрытых водоемов, находящихся на земельном участке; проведение мелиоративных, культурно-технических и других работ на земельном участке и т.п.; 3) ограничения земельных прав в интересах соседей-собственников («соседское право»). Ограничения в смысле ст. 56 ЗК РФ представляют собой в основном ограничения в использовании земельных участков¹⁵, то есть, по классификации Ю.Н. Андреева, относятся ко второй группе.

Рассматривая понятие ограничения прав на землю по ст. 56 ЗК РФ с точки зрения традиционной гражданско-правовой триады правомочий, необходимо чётко отделить их от тех ограничений, которые связаны с правомочием распоряжения, то есть определением юридической судьбы земельного участка. Как отмечает О.И. Крассов¹⁶, действующим законодательством не предусмотрено ограничений распоряжения земельным участком в связи с установлением ограничений прав на него.

Институт ограничений прав на землю призван показать правообладателю земельного участка, насколько полно он может осуществлять именно правомочие пользования своим недвижимым имуществом, какие запреты и обязанности возникают в связи с установлением конкретного ограничения. Однако правомочие пользования земельным участком в земельном праве получило несколько иное развитие в виде института использования земельного участка (через права и обязанности по использованию земельного участка).

¹⁵ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) (отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков). М.: «Юстицинформ», 2009.

¹⁶ См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: Монография. М.: «Норма», 2014. С. 55.

В подтверждение позиции о том, что ограничения прав на землю представляют собой именно ограничения использования земельных участков, можно привести положения Проекта¹⁷ федерального закона № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории» (далее – Законопроект № 302180-7), которыми предлагается изложить пп. 1 п. 2 ст. 56 ЗК РФ в следующей редакции: «ограничения использования земельных участков (особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности) в зонах с особыми условиями использования территории». Таким образом, в концепции данного законопроекта ограничения прав на землю понимаются, как видно из предложенной формулировки, именно как ограничения в использовании земельных участков.

Как отмечает Ю.Н. Андреев, ограничения в использовании земельных участков представляют собой ограничения земельных прав землепользователей, независимо от их правового титула¹⁸. Установление публично-правовых ограничений не прекращает право на земельный участок; оно продолжает существовать, но уже в усечённом виде, с учётом привнесённых изменений правового режима, в частности, разрешённое использование земельных участков, на которых установлено ограничение, может быть частично или полностью заблокировано установлением такого ограничения.

¹⁷ Проект Федерального закона № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории» (ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в I чтении 21.12.2017).

¹⁸ Подробнее см.: Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России (гл. III, § 2) М.: 2011 (справочная правовая система КонсультантПлюс). С. 56.

Из проведённого анализа позиций ученых относительно определения понятия «ограничение прав на землю» по ст. 56 ЗК РФ видно, что большинство авторов обозначают среди признаков таких ограничений их публично-правовой характер, установление по основаниям, предусмотренным ЗК РФ и федеральными законами, и влияние указанных ограничений на права и обязанности правообладателей по использованию земельного участка. Однако, как видится, ограничения прав на землю, оказывая влияние на институт использования земельных участков, затрагивают при этом правовой режим конкретных земельных участков. В силу этого необходимо рассмотреть взаимосвязь ограничений прав на землю и правового режима земельного участка и только после этого вернуться к вопросу об определении понятия «ограничение прав на землю», что будет сделано в следующем параграфе настоящего исследования. В данном параграфе предлагается рассмотреть основные виды ограничений прав на землю по ст. 56 ЗК РФ.

Как отмечалось ранее, перечень ограничений, приведённый в п. 2 ст. 56, не является исчерпывающим. Некоторые из них устанавливаются в других статьях ЗК РФ, а также в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ), законах об охране и использовании отдельных природных ресурсов, Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и иных федеральных законах. Как справедливо отмечает А.А. Ялбулганов, правила, установленные ст. 56 ЗК РФ, выступают частью межотраслевого института ограничения прав на землю, обширная совокупность норм которого рассредоточена в ЗК РФ, различных федеральных законах, постановлениях Правительства Российской Федерации, СанПиНах, СНИПах, ГОСТах, положениях, инструкциях¹⁹.

¹⁹ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. А.А. Ялбулганова) (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2014). С. 23.

Самыми распространёнными видами ограничений, которые предусмотрены ст. 56 ЗК РФ, являются особые условия использования земельных участков и особый режим хозяйственной деятельности, вводимые в связи с установлением охранных и санитарно-защитных зон (пп. 1 п. 2 ст. 56 ЗК РФ), а также особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных (пп. 2 п. 2 ст. 56 ЗК РФ). Установление таких ограничений всегда связано с созданием той или иной зоны с особыми условиями использования территорий.

Отдельные вопросы регулирования указанных зон определяются ЗК РФ. Например, ст. 87 ЗК РФ устанавливает возможность включения в состав земель промышленности и иного специального назначения охранных, санитарно-защитных и иных зон с особыми условиями использования земель. ГрК РФ в абз. 5 ст. 1 раскрывает понятие данных зон через перечисление их основных видов: охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ. Перечень при этом остается открытым. Современное законодательство предусматривает несколько десятков видов таких зон. О.А. Золотова²⁰ приводит в качестве других примеров зон с особыми условиями использования запретные зоны²¹,

²⁰ См.: Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон. Дисс. на соиск. уч. степ. к.ю.н.. М., 2013. С. 23.

²¹ Запретные зоны устанавливаются в соответствии со ст. 93 ЗК РФ и Постановления Правительства Российской Федерации от 17.02.2000 № 135 «Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов», Собрание законодательства Российской Федерации, 21.02.2000, № 8, ст. 967, Российская газета, № 39, 24.02.2000.

особые экономические зоны для обеспечения специального режима предпринимательской деятельности²², карантинные фитосанитарные зоны²³ и игорные зоны²⁴. Автор отмечает, что для подобных зон принципиально не установление пространственных границ зоны, а действующий в ней правовой режим. Однако данное утверждение нельзя отнести к таким видам зон с особыми условиями использования, как охранные и санитарно-защитные зоны, поскольку для них важны и действующий в пределах них правовой режим, и установленные границы действия.

Как отмечает Л.А. Тихомиров²⁵, правовой режим зон с особыми условиями использования территорий устанавливается не только градостроительным и земельным законодательством, но и законодательством в области электроэнергетики, промышленной безопасности, законодательством о железнодорожном транспорте, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, природоресурсным законодательством и другими отраслями российского законодательства. На межотраслевой характер правового регулирования зон с особыми условиями использования территорий указывает также п. 3 ст. 52 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», определяющий, что порядок установления и создания защитных и охранных зон регулируется законодательством.

²² Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3127; Российская газета, № 162, 27.07.2005; Парламентская газета, № 134, 03.08.2005.

²³ Ст. 6 Федерального закона от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений» (с изм. и доп. от 13.07.2015 № 233-ФЗ, от 28.12.2017 № 429-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000 г., № 29, ст. 3008.

²⁴ Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 297, 31.12.2006; Собрание законодательства Российской Федерации, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 7.

²⁵ См.: Тихомирова Л.А. Зоны с особыми условиями использования территорий: особенности правового регулирования (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2014). С. 3.

Указанная ст.52 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в п. 1 определяет, что в целях обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются защитные и охранные зоны. В данной норме мы видим, что законодатель разделяет понятия «охранная» и «защитная зона», что свидетельствует о том, что экологическое законодательство различает их. Однако указанный Федеральный закон не определяет критерии различия между такими зонами. В пп. 1 п. 2 ст. 56 ЗК РФ мы также видим разделение понятий охранный зона и санитарно-защитная зона. Между тем О.А. Золотова²⁶ указывает на невозможность определения разницы между рассматриваемыми зонами по причине дискуссионности самих понятий «охрана» и «защита». При этом автор отмечает, что в правоприменительной практике режим охранных и защитных зон в целом оценивается как не имеющий принципиальных различий²⁷, что позволяет рассматривать охранные и защитные зоны как равнозначные. При этом автор относит санитарно-защитную зону к одной из разновидностей охранных зон²⁸.

Соглашаясь с утверждением О.А. Золотовой о равнозначности режимов охранных и защитных зон с точки зрения правоприменительной практики, все же необходимо обозначить концептуальную разницу между рассматриваемыми категориями. Общее назначение охранных и защитных зон состоит в защите окружающей среды и конкретных объектов от негативного воздействия. При

²⁶ См.: Золотова О.А. указ. соч. С. 29.

²⁷ Приказ Росреестра от 12.10.2011 № П/389 «О Сборнике классификаторов, используемых Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в автоматизированных системах ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости». Документ опубликован не был. Цит. по Золотова О.А. указ. Соч. С. 33.

²⁸ Там же С. 34.

этом охранная зона предназначена для обеспечения охраны объекта, ради которого создаётся такая зона, от внешнего негативного воздействия того или иного рода; защитная зона, напротив, как правило, выполняет функцию защиты окружающей среды и людей от источника загрязнения, окружённого защитной зоной.

Суть зон с особыми условиями использования территории состоит в создании некоего пространственного барьера (или буфера), площадь и режим которого зависят от объекта, ради которого создаётся такая зона. Такой объект находится внутри охранной или санитарно-защитной зоны, и чтобы обеспечить охрану объекта (или защиту от объекта) вводятся определённые ограничения в использовании земельного участка (участков) в её границах. Соблюдение таких ограничений позволяет осуществлять различные виды деятельности на соседних земельных участках, что было бы невозможно при отсутствии подобного пространственного барьера²⁹. Е.А. Галиновская также указывает, что режим зон даёт более или менее приемлемую возможность соседства трудно совместимых видов деятельности на одной территории, причем такое соседство часто носит вынужденный характер³⁰.

Таким образом, роль пространственного буфера вокруг объекта охранной или санитарно-защитной зоны состоит как в обеспечении охраны объекта, образующего зону (или защиты окружающих от источника опасности в санитарно-защитной зоне), так и в предоставлении возможности осуществлять разрешённые виды деятельности на земельных участках рядом с ним.

В настоящем исследовании далее речь будет идти именно об ограничениях прав на землю, возникающих в связи с установлением зон с особыми

²⁹ Золотова О.А. указ. соч. С. 35.

³⁰ Подробнее см.: Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография. Гл. 2, § 1, М, 2015 (справочная правовая система КонсультантПлюс). С. 36.

условиями использования территорий, поскольку, как видится, данный вид ограничений прав на землю является одним из самых распространённых.

§ 2. Ограничение прав на землю и правовой режим земельных участков

Понятие «правовой режим» в отрасли земельного права применимо как к отдельной категории земель (особый правовой режим), так и к конкретному земельному участку (конкретный правовой режим). Объектом особого (или особенного) правового режима являются земли, принадлежащие к определённой категории. Особый правовой режим позволяет определить порядок охраны и использования земель той или иной категории, возможность использования земли на основе различных титулов и т.д.³¹ Некоторыми авторами выделяется также так называемый отдельный правовой режим (правовой режим вида земель в составе категории).

В юридической литературе рассматривается в основном понятие правового режима земель. При рассмотрении данного понятия ученые выделяют следующие его характеристики³²: титулы прав на землю, правила использования и охраны земель, включение земель в гражданский оборот, управление использованием и охраной земель, санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории, и другие.

³¹ См.: Аксененок Г.А., Иконичкая И.А., Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 346-348.

³² См., к прим.: Крассов О.И. Право частной собственности на землю // М.: НИЦ ИНФРА-М, Юр.Норма, 2015. С. 23.; Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Емельянова В.Г., Жариков Ю.Г., Заславская Л.А., Краюшкина Е.Г., Минина Е.Л., Панкратов И.Ф., Отв. ред.: Боголюбов С.А.: Земля и право. Пособие для российских землевладельцев. М., 1997. С. 34-35.; Подробнее см.: Иконичкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2002. С. 200; Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский Дом «Городец», 2012. С. 299.

Исследованию правового режима земельных участков посвящено значительно меньшее количество работ. Объясняется это, на мой взгляд, тем, что понятие правовой режим земель более разработано в доктрине земельного права и имеет значение для теории земельного права, в то время как понятие правовой режим земельного участка имеет большее значение для практики.

Но какое же из этих понятий представляет наибольшее значение для изучения ограничения прав на землю? Как видится, определение правового режима конкретного земельного участка более значимо для темы настоящего исследования по следующей причине. Действие ограничения прав на землю, возникшего посредством создания той или иной зоны с особыми условиями использования, распространяется, как правило, на определённую территорию, в которую входят как совокупность земельных участков, так и некоторое количество частей земельных участков. Однако установление такого ограничения меняет правовой режим конкретных земельных участков, расположенных в пределах территории, на которой устанавливается ограничение. По этой причине ограничение прав на землю имеет большее значение именно для правового режима земельного участка, поскольку такое ограничение существенно изменяет возможности по использованию земельного участка. Исходя из сказанного, возникает необходимость анализа понятия «правовой режим земельного участка» с целью установления его соотношения с понятием «ограничение прав на землю».

Под правовым режимом земельного участка понимается законодательно установленный порядок использования и оборота земельных участков как объектов земельных правоотношений³³. В отличие от правового режима земель

³³ Земельное право: Учебник для СПО / Под ред. Н.Г. Жаворонковой, 351 И.О. Красновой. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 371.

данное понятие носит частный характер, так как воздействует на поведение частных субъектов правоотношений – правообладателей земельного участка.

А.А. Минаева³⁴ отмечает, что правовой режим земель представляет собой совокупность правовых норм, определяющих правила поведения по отношению к земле, а правовой режим земельного участка – это в первую очередь совокупность земельных правоотношений, складывающихся по поводу земельного участка.

По мнению профессора О.И. Крассова содержание правового режима земельного участка сводится в основном к правам и обязанностям его правообладателя³⁵. Такого же мнения придерживается Н.Л. Лисина³⁶, отмечающая, что применительно к конкретному земельному участку правовой режим выражается в определении прав и обязанностей субъектов, использующих такой участок в соответствии с законодательством.

Л.Е. Бандорин³⁷ обращает внимание на необходимость при определении правового режима земельного участка делать акцент на частном субъекте правоотношений, его правах и обязанностях, поскольку при рассмотрении правового режима земель рассматриваются элементы, характеризующие объект правоотношений (землю) и властный субъект правоотношений (государство). Так, Е.А. Галиновская³⁸, рассматривая правоотношения по поводу земель в пределах зон и территорий с особым режимом использования, подразделяет

³⁴ См.: Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: дисс. на соиск. уч. степ. к.ю.н. М.: 2007. С. 49.

³⁵ См.: Крассов О.И. // Способы определения правового режима земель // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2005-2007 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. Составители: А.К. Голиченков, Е.И. Ефимова, М.: Форгрейфер, 2009. С. 512 (цит. по Бандорин Л.Е. Разрешённое использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды Юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014. С. 161-175).

³⁶ Подробнее см.: Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: дисс. на соиск. уч. степ. канд.юрид.наук: М., 2003. С. 23.

³⁷ См.: Бандорин Л.Е. Разрешённое использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды Юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014. С. 161-175.

³⁸ Подробнее см.: Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография (гл. 2, § 3), СМ («ИЗиСП», «ИНФРА-М», 2015) (справочная правовая система Консультант Плюс). С. 127.

такие правоотношения на те, которые возникают по поводу приобретения и последующего использования земельных участков, расположенных в пределах данных территорий и зон, и на правоотношения, возникающие по поводу использования земель, на которых не образованы участки. Автор указывает на различия субъектного состава этих двух видов правоотношений, их содержания и объектов: в случае возникновения правоотношения по поводу земельного участка в границах зоны или территории, оно складывается между правообладателем земельного участка и лицом, приобретающим права на этот участок³⁹.

Так каково же соотношение ограничений прав на землю с правовым режимом земельного участка?

Л.Е. Бандорин⁴⁰ рассматривает ограничения прав на землю в качестве элемента правового режима земельного участка наряду с целевым назначением, разрешённым использованием и обременениями. По мнению А.А. Минаевой⁴¹, ограничения прав на земельный участок и обременения земельного участка характеризуют его правовой режим. Е.Р. Моргунова⁴² также рассматривает ограничения в использовании земельного участка, обременения, установленные в отношении него, в качестве неотъемлемой составляющей части правового режима земельного участка.

Профессор О.И. Крассов даёт следующее определение правовому режиму земель: «это определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого

³⁹ Там же.

⁴⁰ См.: Бандорин Л.Е. Разрешённое использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды Юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014. С. 168.

⁴¹ См.: Минаева указ. соч. С. 36.

⁴² См.: Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель. «Юридический мир», 2013, № 11 (справочная правовая система КонсультантПлюс) С. 18.

назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешённого использования»⁴³. Исходя из данного определения, можно сделать вывод, что автор относит ограничения прав на землю не к элементам правового режима земельного участка, а к способам установления правового режима земель. О.И. Крассов⁴⁴ также указывает, что правовой режим земельного участка определяется с учётом целого комплекса факторов, среди которых целевое назначение земельного участка, осуществление отдельных управленческих функций, зонирование территорий, ограничения прав на землю, сервитуты и т.п. То есть, по мнению автора, ограничения прав на землю играют роль одного из факторов, определяющих правовой режим земельного участка.

Л.Е. Бандорин предлагает не противопоставлять данные подходы, говоря о разрешённом использовании земельного участка, указывая на возможность рассматривать его как конструкцию, имеющую дуалистическую природу, которая, с одной стороны, содержит исходные характеристики земельного участка (объекта) вне связи с субъектом прав на такой участок, а с другой стороны – определяет объём прав такого субъекта на земельный участок. Таким образом, можно сказать, что это и элемент, и одновременно способ⁴⁵. Думается, что, по логике автора, то же можно сказать и про ограничения прав на землю.

Действительно, по мнению автора настоящего исследования, не столь важно, чем является ограничение прав на землю – элементом или способом определения правового режима земельного участка. Очевидно, что не вызывает сомнений значение ограничений для установления правового режима земельного участка, поскольку, как уже отмечалось, его важнейшие

⁴³ Подробнее см.: Крассов О.И. Право частной собственности на землю // М.: НИЦ ИНФРА-М, Юр. Норма, 2015. С. 23.

⁴⁴ См.: Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 23-24.

⁴⁵ См.: Бандорин Л.Е. Указ. Соч. С. 173.

составляющие – целевое назначение и особенно разрешённое использование могут фактически измениться вплоть до невозможности использования земельного участка по установленному разрешённому использованию при введении ограничений.

Н.Г. Жаворонкова и И.О. Краснова рассматривают ограничения прав на землю и земельные участки как установление законом или договором дополнительных ограничений осуществления прав на земельные участки по сравнению с основным правовым режимом земельного участка, который определяется категорией земель и разрешённым использованием земельного участка⁴⁶. Из указанного определения видно, что авторы подчеркивают тот факт, что основной правовой режим, который предопределяется категорией земель и разрешённым использованием, также носит характер ограничения.

Под ограничениями прав на землю также понимается наличие установленных законом запрещений, ущемлений, вводящих стеснения правообладателя при осуществлении вещных прав на объект недвижимого имущества в интересах государства и общества⁴⁷.

Профессор О.И. Крассов определяет ограничения прав на землю как «запреты на определённые виды деятельности и требования о воздержании от определённых действий, связанных с использованием земли, которые предусмотрены законодательством, в зависимости от местоположения земельного участка, и которые не применяются в отношении других земельных участков, имеющих аналогичное целевое назначение, то есть находящихся в составе этой же категории земель»⁴⁸.

⁴⁶ Земельное право: Учебник для СПО / Под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. М.: 2016. С. 191.

⁴⁷ Земельное право: Учебник / Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. М.: 2010. С. 230.

⁴⁸ Земельное право: учебник / О.И. Крассов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2016. С. 292.

Е.С. Болтанова⁴⁹ отмечает, что ограничения прав на землю влекут за собой изменение прав и обязанностей правообладателей, использующих соответствующие земельные участки, и свидетельствуют о трансформации правового режима таких земельных участков.

Исходя из приведённых определений понятия «ограничение прав на землю» можно сделать вывод о том, что данные ограничения всегда предполагают сужение возможности реализации субъективных прав на земельный участок. Также большинство авторов, определяя ограничения прав на землю, рассматривают данное понятие, соотнося его с основным или обычным правовым режимом земельного участка, который имеется у схожих земельных участков (то есть обладающих такой же категорией и разрешённым использованием), но на которых отсутствуют установленные ограничения. Это сравнение показывает, что на земельном участке с ограничениями правовой режим меняется в сторону уменьшения возможностей правообладателей по их использованию. Таким образом, из основного правового режима, предусмотренного для определённой категории и разрешённого использования, изымаются определённые возможности реализации прав (если рассмотреть ситуацию с точки зрения субъекта) или же возможности по использованию участка (с точки зрения объекта) посредством установления тех или иных запретов. Условно можно сказать, что установление ограничений приводит к сужению правового режима земельного участка, поскольку, как видно из перечисленных определений правового режима земельных участков, последний всегда связан с субъективными правами и обязанностями правообладателей, а ограничения прав на землю влекут сужение объёма указанных прав.

⁴⁹ Подробнее см.: Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель: Монография. М., 2013. С. 49.

Таким образом, на основании проведённого анализа, можно сделать следующие выводы о соотношении понятий «ограничение прав на землю» и «правовой режим»: 1) среди ученых существуют разные позиции относительно характеристики ограничений прав на землю применительно к категории правового режима земельных участков; так или иначе, ограничения прав на землю являются важнейшим фактором при определении фактического правового режима конкретного земельного участка, так как зачастую определяют возможность его использования, поскольку, если большая часть участка будет занята установленным ограничением, то и дальнейшее использование земельного участка в соответствии с разрешённым использованием может стать фактически невозможным; 2) ограничения прав на землю сужают правовой режим земельного участка по сравнению с правовым режимом, установленным на аналогичных земельных участках, влияя на объём субъективных прав и обязанностей правообладателя такого участка.

Предлагается дать следующее определение понятию «ограничения прав на землю»: устанавливаемые по основаниям, предусмотренным законодательством, имеющие публично-правовой характер запреты на определённые виды деятельности и (или) требования о воздержании от определённых действий, ограничивающие использование земельного участка (или земельных участков) и сужающие тем самым объём субъективных прав и обязанностей правообладателей такого земельного участка (земельных участков), в результате чего происходит изменение правового режима земельного участка (земельных участков) по сравнению с правовым режимом, установленным на земельных участках, имеющих аналогичное целевое назначение и разрешённое использование, но не подпавших под действие ограничения.

§ 3. Разграничение понятий «ограничение прав» и «обременение»

Одним из понятий, с которым нередко путают ограничение прав на землю, является обременение. В действующем законодательстве и юридической науке для них не установлены чёткие критерии разграничения.

Некоторые авторы рассматривают термины «ограничение» и «обременение» в качестве синонимов, отмечая, что они имеют лишь лексические различия: ограничиваются права, а обременяется имущество⁵⁰. А.А. Савельев⁵¹ указывает, что ограничениями права собственности являются стеснения, затруднения собственника в осуществлении субъективных прав, устанавливающиеся для обеспечения защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Автор отмечает, что указанные ограничения устанавливаются законом, а также договором в случаях, предусмотренных законом, в отличие от обременений, возлагаемых на себя самим собственником. Здесь мы наблюдаем явное смешение понятий «обременение» и «ограничение».

Профессор Б.М. Гонгалов⁵², рассматривая вопрос о регистрации ограничений и обременений, обобщённо называет их стеснениями прав, указывая, что регистрации подлежат стеснения вещных прав, возникшие вследствие либо заключения договора, либо соглашения субъектов гражданского права, либо введённые уполномоченным органом.

⁵⁰ См.: Сидоренко А.Ю. Актуальные проблемы правового регулирования ограничений (обременений) в земельном праве // Юрист, 2000. № 11. С. 28.

⁵¹ См.: Савельев А.А. О некоторых вопросах законодательного закрепления ограничений права собственности // Юрист, 2006. № 8; (справочная правовая система КонсультантПлюс).

⁵² Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: постатейный комментарий (под ред. П.В. Крашенинникова) М.: «Статут», 2007. С. 29 (цит. по Волочай Ю.А. Приобретение права собственности на недвижимое имущество по договору: сравнительный анализ законодательства России и Германии. М.: «Статут», 2013).

Однако большинство ученых все же разделяют данные понятия. В частности, В.В. Долинская отмечает, что обременения представляют собой дополнительные права, зависимые от права собственности; ограничения же относятся только к существующему субъективному праву на объект и не приводят к установлению нового права⁵³. Т.В. Дерюгина⁵⁴ относительно соотношения данных понятий указывает, что, как правило, обременения устанавливаются по воле лиц, участвующих в правоотношении; ограничения же в силу того, что основанием их возникновения является закон, напротив, вводятся независимо от воли лиц, в отношении которых они установлены. Относительно данного мнения необходимо отметить, что исключением из приведённого правила является публичный сервитут.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, субъекта РФ или органа местного самоуправления и носит административный характер. Как отмечает Ю.Н. Андреев, по мнению некоторых отечественных ученых⁵⁵, публичные сервитуты относятся скорее к ограничениям прав, а не к обременениям⁵⁶. В частности, О.И. Крассов указывает, что правовая природа публичных сервитутов приближается к ограничениям. Е.А. Суханов также указывает, что публичный сервитут является не сервитутом, а ограничением права собственности⁵⁷. Однако публичный сервитут имеет и черты обременения. В частности, В.А. Микрюков⁵⁸ указывает,

⁵³ См.: Долинская В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды // Закон. 2003. № 11.

⁵⁴ Подробнее см.: Дерюгина Т.В. К вопросу о соотношении понятий «ограничение», «обременение» и «пределы» осуществления гражданских прав // Вопросы гражданского и предпринимательского права: Сб. науч. ст. № 15 / Под ред. Н.А. Духно, А.И. Бобылева. М.: Юридический институт МИИТа, 2008. С. 249-250.

⁵⁵ См., к прим.: Копцев А.Н. Сервитуты в российском праве: проблемы правового регулирования // Гражданское право. 2007. № 1. С. 46.; Суханов Е.А. Ограниченные вещные права // Ученые-юристы МГУ о современном праве (под ред. М.К. Треушникова). М., 2005. С. 189-190.

⁵⁶ См.: Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. М.: «Статут», 2011 С. 115.

⁵⁷ См.: Суханов Е.А. Проблема вещных прав // ЭЖ-Юрист. 2003. № 46. С. 2.

⁵⁸ Подробнее см.: Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав (гл. 3, § 2) М.: «Статут», 2007, С. 15

что публичный сервитут следует рассматривать как вещное обременение, отмечая при этом, что такие факты, как порядок установления публичных сервитутов посредством принятия нормативных правовых актов и отсутствие конкретного управомоченного лица, в пользу которого устанавливаются публичные сервитуты, позволяют отграничить их от сервитутов в традиционном смысле, но не дают повод признать их ограничениями права собственности. Такой же позиции придерживается и М.Н. Малеина⁵⁹, отмечающая, что публичный сервитут отличается от частного по основаниям введения и прекращения, управомоченному субъекту, целям установления, но не более того, поскольку публичный сервитут, по мнению автора, имеет вещно-правовую природу. Таким образом, в отношении публичного сервитута нет единства мнений по вопросу правовой природы данного института, а значит, как уже отмечалось, надо учитывать, что публичный сервитут является исключением из правила о том, что обременения устанавливаются по воле лиц, а ограничения возникают в силу закона.

Возвращаясь к вопросу о соотношении категорий «ограничение» и «обременение», стоит отметить, что многие из ученых, исследующих этот вопрос, используют в качестве критерия разграничения данных понятий наличие или отсутствие третьих лиц в новом правоотношении. Так, В.П. Камышанский определяет обременение как привнесённое извне право третьих лиц, препятствующее собственнику вещи свободно в полном объёме реализовать свои правомочия⁶⁰. Представляется, что ограничение прав на землю, возникшее в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории, также приводит к привнесению прав третьих лиц, которые препятствуют правообладателю земельного участка реализовывать

⁵⁹ См.: Малеина М.Н. Обременение частным или публичным сервитутом зданий и сооружений // Хозяйство и право. 2006. № 7. С. 106.

⁶⁰ См.: Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. С. 56.

свои правомочия пользования им. Исходя из сказанного, предложенный критерий не позволяет чётко разграничить рассматриваемые понятия.

Предлагается также разделять понятия «ограничение» и «обременение» по следующему критерию. Ограничение прав представляют собой публично-правовое явление, не зависящее от воли собственника и возникающее в результате действий уполномоченных органов. В то время как обременения носят частноправовой характер: собственник ограничивает свои права добровольно в результате заключения какого-либо договора (например, соглашения об установлении частного сервитута или договора аренды, договора об ипотеке земельного участка)⁶¹.

В действующем законодательстве по данному вопросу также отсутствует единообразие в применении рассматриваемых терминов. В ГрК РФ наблюдается непоследовательность законодателя в вопросе соотношения понятий «ограничение» и «обременение». В одних случаях они употребляются как синонимы (например, пп. 14, п. 8 ст. 46.7 и пп. 16 п. 10 ст. 55.28 ГрК РФ), в других же (п. 8 ст. 46.9 ГрК РФ) термин «обременение» используется в отношении объекта недвижимости (земельного участка)⁶², то есть в отношении имущества; в пп. 3 п. 8 ст. 46.3 содержится формулировка, также не дающая чёткого представления о позиции законодателя по вопросу о соотношении рассматриваемых терминов: «обременения прав на земельные участки ... и ограничения их использования, обременения прав на объекты недвижимого

⁶¹ Подробнее см.: Вагина О.В. К вопросу о правовой природе ограничений прав частных собственников на земельные участки // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2013. – № 1. – С. 124

⁶² П. 8 ст. 46.9: ...Земельные участки, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не обременённые правами третьих лиц, предоставляются правообладателям, которые заключили договор, для целей строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в аренду без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 (с изм. и доп. от 31.12.2017 № 507-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005 № 30, ст. 3128.

имущества...». Думается, что подобные формулировки приведённых норм свидетельствуют о недостатках юридической техники.

В ЗК РФ и иных федеральных законах также отсутствует единообразие в применении рассматриваемых терминов. Данные понятия употребляются как синонимы, например, в ст. 11.8 ЗК РФ, которая носит название «Возникновение и сохранение прав, обременений (ограничений) на образуемые и изменённые земельные участки»; п. 5 ст. 11.9 ЗК РФ⁶³; п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ: «...без государственной регистрации ограничения (обременения)...»; ст. 47.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶⁴, ст. 39 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶⁵.

В то же время в п. 3 ст. 37 ЗК РФ законодатель чётко разделяет рассматриваемые понятия: «Покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешённым использованием ... вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причинённых ему убытков».

Интересен тот факт, что в ранее действовавшем Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое

⁶³ Пункт 5 ст. 11.9 ЗК РФ: «Не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешённым использованием».

⁶⁴ Статья носит название «Ограничения (обременения) имущественных прав на объект культурного наследия требованиями в отношении объекта культурного наследия».

⁶⁵ Статья называется «Особенности государственной регистрации прав, прекращения прав и ограничений (обременений) прав на автомобильные дороги и земельные участки, передаваемые Государственной компании».

имущество и сделок с ним» (далее – Закон № 122-ФЗ) законодатель использовал рассматриваемые понятия как синонимы. В ст. 1 Закона № 122-ФЗ раскрывалось понятие «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. В Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ), пришедшем на смену Закону № 122-ФЗ, законодатель чётко разделяет эти понятия, используя формулировку «ограничения прав и обременения недвижимого имущества». При этом легальные определения данных понятий отсутствуют в обоих законах. Думается, что данное изменение отражает актуальную позицию законодателя, поскольку данный акт является одним из важнейших в отрасли и что немаловажно – одним из новейших. Такой же подход представлен в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ): в ст. 8.1, посвящённой регистрации прав на недвижимое имущество («государственной регистрации подлежат ограничения прав и обременения имущества») и в ст. 227: «...сервитутом могут обременяться здания, сооружения и другое недвижимое имущество...».

На основе проведённого анализа соотношения понятий ограничения прав на землю и обременения можно сделать вывод о том, что очевидно несовпадение указанных понятий. Суммируя изложенное выше, можно провести следующие основные различия ограничения от обременения: 1) обременения устанавливаются по воле сторон, а ограничения – нормативным правовым актом публичных органов власти и независимо от воли лиц, в отношении прав которых они устанавливаются; исключением из данного

правила выступает публичный сервитут; 2) обременения имеют частноправовую природу, а ограничения – публично-правовую.

Глава II. Информационное обеспечение ограничений прав на землю, возникших в связи с установлением зон с особыми условиями использования территории

§ 1. Регистрация ограничений прав на землю, возникающих в связи с установлением зон с особыми условиями использования территории

Информационное обеспечение ограничений прав на землю является важнейшим условием безопасного оборота недвижимости, поскольку в случае отсутствия сведений о таких ограничениях в соответствующих информационных ресурсах потенциальные приобретатели земельных участков, по сути, вынуждены действовать вслепую. Лица, которые уже обладают теми или иными правами на земельные участки, попадающие в сферу действия ограничения, также остро нуждаются в быстром получении актуальной информации о них для понимания границ возможностей по использованию своего участка и для соблюдения установленного режима охранной или защитной зоны. Публичные органы власти заинтересованы в надлежащем функционировании системы информационного обеспечения относительно ограничений, устанавливаемых в связи с указанными зонами, для возможности эффективного осуществления надзора и контроля на предмет соблюдения режима таких зон. Для достижения целей установления ограничений использования необходимо понимать, что для соблюдения режима, который установлен для зон с особыми условиями использования, важно обеспечить надлежащее информирование о факте установления ограничений прав, действие которых распространяется на конкретные земельные участки.

Одной из составляющих информационного обеспечения ограничений прав на землю в виде зон с особыми условиями использования является их государственная регистрация. Необходимо проанализировать, как исторически развивался этот институт в законодательстве, и каково его влияние на практику в прошлом и в настоящее время.

Первоначальная редакция ЗК РФ в п. 6 ст. 56 устанавливала, что ограничения прав на землю подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Законом № 122-ФЗ⁶⁶. Данный закон в п. 1 ст. 17 определял, что основанием для государственной регистрации ограничений прав на земельный участок выступает акт органов государственной власти или органов местного самоуправления. Сведения о государственной регистрации ограничений прав на землю подлежали внесению в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

Норма, установленная п. 6 ст. 56 ЗК РФ в первой редакции, породила некоторую неопределённость, поскольку, исходя из указанной выше формулировки, можно было сделать вывод, что ограничения начинают действовать только после их государственной регистрации. Такой подход отражался и в судебной практике тех лет⁶⁷.

В 2011 году из ст. 56 ЗК РФ была исключена прямая ссылка на Закон № 122-ФЗ⁶⁸. Начиная с 2011 года, п. 6 ст. 56 ЗК РФ предусматривает, что ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации в случаях и в порядке, установленных федеральными законами. Данное изменение может

⁶⁶ Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп. от 12.04.2001) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 30, ст. 3594.

⁶⁷ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 8.05.2007 № Ф08-2462/07; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.10.2007 № Ф04-6807/2007(38781-А45-21) по делу № А45-473/06-21/220; решение Арбитражного суда Московской области от 01.03.2006, 09.03.2006 по делу № А41-К2-19288/05.

⁶⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 44, ст. 4147.

обозначать, исходя из сравнения с предыдущей редакцией, что ограничения подлежат регистрации не всегда, а лишь в законодательно установленных случаях. То есть, исходя из логики данной нормы, ограничения прав на землю, для которых законодательно не установлена обязательность регистрации, возникают и в её отсутствие. Однако и в настоящее время среди ученых и практиков нет единства мнений по данному вопросу.

Ученые Е.А. Чефранова⁶⁹ и О.И. Крассов⁷⁰ указывают на обязательность государственной регистрации как на необходимое условие возникновения ограничения прав на земельные участки. О.И. Крассов отмечает при этом, что регистрация является условием для начала действия тех ограничений прав на землю, для которых такое условие (обязательность регистрации) установлено федеральными законами⁷¹.

В.А. Алексеев⁷² полагает, что существует два вида ограничений: 1) для которых факт их государственной регистрации является необходимым условием их действительности, и 2) ограничения, государственная регистрация которых осуществляется по инициативе органов государственной власти или местного самоуправления, установивших такие ограничения. Ученый не рассматривает ограничения прав на земельные участки, возникшие в связи с зонами с особыми условиями использования территории, в предложенной им классификации. Представляется, что такие ограничения относятся скорее ко второй группе. В обоснование данной позиции можно представить следующий случай из судебной практики. Рассматривая требование о признании незаконным отказа установить ограничение земельных участков ввиду наличия

⁶⁹ Подробнее см.: Чефранова Е.А. Государственный регистратор в Российской Федерации: основы профессии. Регистрационные действия: Учебное пособие. М. 2006.

⁷⁰ См.: Крассов О.И. Земельное право: Учебник. М., 2016. С. 294.

⁷¹ Там же.

⁷² См.: Алексеев В.А. Недвижимое имущество: правовой режим и государственная регистрация прав: Дисс. на соиск. уч. степ. докт. юрид. наук. М., 2008. С. 484.

охранной зоны кабельной линии связи, суд отказал в удовлетворении требований, поясняя, что ограничения прав на земельные участки подлежат государственной регистрации, однако соответствующее ограничение установлено нормативным правовым актом и его повторное установление посредством регистрации не требуется⁷³.

Правоприменительная практика на сегодняшний день показывает, что ограничения прав на землю, установленные зонами с особыми условиями использования, действуют и без их регистрации. Так, Росреестр указывает, что ограничение, возникшее ввиду охранной зоны, не подлежит государственной регистрации⁷⁴.

К похожему выводу приходят и суды, основные аргументы которых состоят в том, что ограничения по использованию земельного участка в охранной зоне обусловлены самим фактом существования опасного объекта, образующего такую зону, а не её регистрацией⁷⁵, а также в том, что ограничения прав на землю, возникшие ввиду создания охранной зоны, устанавливаются в силу закона и поэтому не требуют регистрации для начала их действия. В частности, Арбитражный суд Поволжского округа в постановлении⁷⁶ от 20 мая 2015 г. указал, что по смыслу ст. 56 ЗК РФ охранные зоны воздушных линий электропередач устанавливаются в силу закона, и хотя по статье 56 ЗК РФ они, как и другие ограничения прав, подлежат государственной регистрации, её отсутствие в отношении ранее возникших ограничений прав до вступления в силу Закона № 122-ФЗ не является в соответствии со ст. 6 данного закона основанием для признания их юридически

⁷³ См.: дело № А70-1211/2012 // URL: www.kad.arbitr.ru.

⁷⁴ Письмо Росреестра от 18.12.2014 № 14-17484/14.

⁷⁵ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Татарстан от 13.11.2014 по делу № 33-15312/2014.

⁷⁶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 мая 2015 г. N Ф06-23178/15 по делу № А65-15911/2014.

недействительными. Такая же позиция отражена в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда⁷⁷ (речь в деле шла об ограничениях, установленных охранной зоной вдоль воздушных линий электропередач).

Возвращаясь к формулировке п. 6 ст. 56 ЗК РФ, необходимо изучить действующее законодательство с целью выявления случаев регистрации ограничений прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования. И ЗК РФ в п. 6 ст. 56, и Закон № 218-ФЗ устанавливают, что государственная регистрация ограничений прав на землю осуществляется в предусмотренных федеральными законами случаях. Где же все-таки искать такие случаи? Можно предположить, что в нормативных правовых актах, определяющих основания, порядок установления и режим зон с особыми условиями использования. Но большинство таких актов являются не федеральными законами, а подзаконными актами. Последние не могут устанавливать случаи регистрации ограничения прав на землю, поскольку, как уже отмечалось, п. 6 ст. 56 ЗК РФ и п. 6 ст. 1 Закона № 218-ФЗ предусматривают, что это может быть сделано только федеральным законом. Однако некоторые зоны с особыми условиями использования устанавливаются посредством федеральных законов. К таковым, например, относятся водоохранные зоны, которые устанавливаются согласно ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (далее – ВК РФ); охранные зоны, которые создаются в соответствии с п. 3 ст. 13 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»⁷⁸; а также охранные зоны, создание которых предусмотрено п. 10 ст. 2 Федерального

⁷⁷ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 27 мая 2015 г. по делу № 33-4300/2015.

⁷⁸ Данные зоны создаются в целях получения достоверной информации о состоянии окружающей среды, её загрязнении вокруг стационарных пунктов наблюдений.

закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»⁷⁹. Но в перечисленных законах отсутствуют положения, указывающие на обязательность регистрации соответствующего ограничения как на условие его возникновения.

Таким образом, случаи, при которых должна быть осуществлена регистрация ограничений прав на землю, установленных той или иной зоной с особыми условиями использования территории, фактически нигде не определяются. То есть, п. 6 ст. 56 ЗК РФ и п. 6 ст. 1 Закона № 218-ФЗ не действуют в полной мере в отношении ограничений, возникающих в связи с зонами с особыми условиями использования, по причине отсутствия законодательно закреплённых случаев обязательности регистрации таких ограничений в качестве условия их действия.

Статья 14 Закона № 218-ФЗ устанавливает, как и старый Закон № 122-ФЗ, что основаниями для государственной регистрации ограничения прав на недвижимое имущество и сделок с ним выступают, в том числе, акты органов государственной власти и местного самоуправления. По мнению Т.В. Жулич⁸⁰, очевидно, что для государственной регистрации ограничения права на конкретный земельный участок или его часть такой акт должен содержать в себе сведения о том, как соотносятся границы зоны с особыми условиями использования с границами земельного участка, на котором устанавливается такая зона, что позволит сделать вывод о том, подпадает ли под действие ограничений соответствующий участок. Однако в актах органов государственной власти или органов местного самоуправления, которыми

⁷⁹ Указанные зоны создаются для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах. Но в федеральных законах, устанавливающих ограничения прав на землю, автор настоящего исследования также не обнаружил требования о необходимости регистрации как условия возникновения таких ограничений.

⁸⁰ См.: Жулич Т.В. Ограничения прав на земельные участки: проблемы информационного обеспечения // Законодательство. 2016. № 6. Статья.

устанавливается ограничение прав на землю, возникающее в связи с образованием какой-либо зоны с особыми условиями использования, определяется лишь направление и размер такой зоны. Например, для имущественного комплекса ОАО «Красноярский завод синтетического каучука» установлена санитарно-защитная зона следующих размеров⁸¹: в северном направлении – 210 метров от границы промплощадки предприятия или 650-900 метров от основного ближайшего источника выбросов цеха № 5; в остальных направлениях – 100 метров от границ промплощадки предприятия, или 310-1100 метров от цеха № 5, или 460-1000 метров от цеха № 8. Для ООО «РАМФУД-Поволжье», расположенного на территории пос. Песчаный Калининского района Саратовской области, определена санитарно-защитная зона в северном направлении – 905 метров от границы промплощадки, во всех остальных направлениях размером 1000 метров от границы промплощадки⁸². Имея представление о том, как выглядят акты органов государственной власти или местного самоуправления об установлении зон с особыми условиями использования территорий, можно прийти к выводу о том, что «привязать» такие ограничения к земельным участкам, на которых осуществляется регистрация ограничения, посредством таких актов фактически невозможно.

Информационным ресурсом, призванным решить данную задачу, является реестр границ, входящий в Единый государственный реестр недвижимости (далее также – ЕГРН), о чем будет подробнее сказано во втором параграфе

⁸¹ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 01.04.2014 № 19 «Об установлении размера санитарно-защитной зоны имущественного комплекса ОАО «Красноярский завод синтетического каучука» на территории г. Красноярска Красноярского края» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.04.2014 № 32099).

⁸² Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.03.2015 № 12 «Об установлении размера санитарно-защитной зоны имущественного комплекса промышленной площадки ООО «РАМФУД-Поволжье» на территории пос. Песчаный Калининского района» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.04.2015 № 36905).

данной главы, посвящённом кадастровому учёту ограничений прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования.

Важно отметить, что в сфере информационного обеспечения доступа к сведениям о правах на землю, в том числе к их ограничениям, произошли изменения, которые связаны с вступлением в силу с 1 января 2017 г. Закона № 218-ФЗ и состоят в создании нового информационного ресурса – Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), включающего в себя ЕГРП, который теперь носит название «реестр прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества» (реестр прав на недвижимость), и ГКН – «реестр объектов недвижимости» (кадастр недвижимости), а также упомянутый выше реестр границ. Данные изменения вызваны стремлением обеспечения организации предоставления услуг по принципу «одного окна», повышения качества указанных информационных ресурсов для обеспечения инвестиционной привлекательности и эффективности налогообложения недвижимости⁸³.

Закон № 218-ФЗ сохранил правовую неопределённость в отношении вопроса о государственной регистрации ограничений прав на землю, возникающих в связи с установлением зон с особыми условиями использования, как условия существования такого ограничения. Проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации»⁸⁴, внесённый в

⁸³ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2013 № 903 (ред. от 17.02.2018) «О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014–2020 годы)».

⁸⁴ См. Законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации».

Государственную Думу в марте 2014 года, больше известный как Законопроект об отмене категорий (далее также – Законопроект об отмене категорий), содержит в себе норму, устанавливающую, что ограничения прав в охранных зонах или в защитных зонах не подлежат государственной регистрации в ЕГРП⁸⁵ (предлагаемые изменения в п. 6 ст. 95 ЗК РФ). Данная позиция представляется правильной, поскольку, как показывает судебная практика, возникновение ограничений прав на землю, установленных охранной или защитной зоной, должно быть обусловлено не регистрацией данных ограничений, а самим существованием объекта, вокруг которого образуется такая зона; к тому же, как отмечают суды, такие ограничения устанавливаются нормативными правовыми актами, которые определяют режим конкретных зон с особыми условиями использования, и поэтому их регистрация представляется излишней.

В поддержку данной позиции также может выступать тот факт, что существующие в силу закона ограничения, установленные зонами с особыми условиями использования, фактически невозможно зарегистрировать, поскольку точно неизвестно их количество. Сказанное в особенности относится к водоохранным зонам: точных сведений о количестве водоемов в РФ не содержится ни в одном информационном ресурсе. Тем не менее, представляется, что при обнаружении какого-либо водоема нет оснований полагать, что в отсутствие регистрации ограничений его охранной зоны последние не считаются установленными, и нет необходимости соблюдать соответствующий режим водоохранной зоны.

(Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=465407-6>)

⁸⁵ Данное положение законопроекта необходимо рассматривать с учётом изменений, внесённых Законом № 218-ФЗ, а именно – объединением ЕГРП, ГКН и реестра прав в ЕГРН и изменением названий указанных ресурсов. Следовательно, данный законопроект использует устаревшую терминологию: вместо «Единого реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в указанной норме следует использовать «Реестр прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества».

В кадастре недвижимости (реестре объектов недвижимости) указывается среди других дополнительных сведений об объекте недвижимости факт расположения земельного участка полностью или частично в границах зоны с особыми условиями использования территории, включая ограничения по использованию земельного участка, установленные для такой зоны (пп. 5 п. 5 ст. 8 Закона № 218-ФЗ). Информация о границах таких ограничений содержится, как уже упоминалось, в реестре границ. Таким образом, реестр объектов недвижимости содержит информацию о самом ограничении, а реестр границ включает описание координат поворотных точек границ той или иной зоны с особыми условиями использования. К тому же пп. 4 п. 2 ст. 9 Закона № 218-ФЗ устанавливает, что в число сведений, содержащихся в реестре прав, – еще один раздел ЕГРН – входит наряду с другими данными вид зарегистрированного ограничения права или обременения объекта недвижимости, номер регистрации и дата государственной регистрации таких ограничения или обременения.

Как можно оценить такое положение? Думается, что описание границ действия ограничения представляется наиболее полезным, поскольку, как уже отмечалось, даёт возможность получить чёткое представление о наложении границ охранной или защитной зоны на земельные участки или их части. Данная информация позволяет обеспечить безопасность оборота рынка земельных участков, а также эффективность осуществления надзорно-контрольной деятельности в отношении земли со стороны уполномоченных органов, в том числе и на предмет соблюдения режима зоны с особыми условиями использования территории, что будет способствовать достижению публично значимых целей, которыми обуславливается создание таких зон.

Тем не менее, помимо необходимости учёта зон с особыми условиями использования территорий в кадастре недвижимости, законодательно

установлена необходимость регистрации ограничений, возникающих в связи с их созданием, в реестре объектов недвижимости, а также реестре прав. Это правило позволяет любому заинтересованному лицу, желающему получить полную информацию о земельном участке, узнать о существующем ограничении, установленном зоной с особыми условиями использования, что оценивается позитивно.

Однако, как уже отмечалось, норма п. 6 ст. 56 ЗК РФ породила противоречия в судебной практике, поскольку позволяет толковать её так, что возникновение ограничения ставится под условие его регистрации. Исходя из сказанного, представляется необходимым усовершенствовать законодательство во избежание возникновения разночтений норм о регистрации ограничений прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования. Предлагается исключить положения о том, что такие ограничения подлежат государственной регистрации в случаях и порядке, установленных федеральными законами, учитывая тот факт, что ни одного такого случая в отношении зон с особыми условиями использования законодательно не установлено.

Данное изменение обеспечит единообразие практики относительно вопроса о регистрации ограничений прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования, как условия их возникновения: законодательно будет установлено, что регистрация не является таким условием. Это будет способствовать соблюдению режима зон с особыми условиями использования и достижению публично значимых целей их установления.

§ 2. Кадастровый учёт зон с особыми условиями использования территорий

Кадастровый учёт охранных и защитных зон призван, как уже отмечалось выше, дать чёткое представление о наложении таких зон на конкретные земельные участки и их части, что является необходимым условием для соблюдения их режима.

Для составления понимания об обозначенном вопросе необходимо так же, как и при рассмотрении темы о регистрации ограничений прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования территорий, изучить историю регулирования кадастрового учёта в данной сфере.

Несмотря на то, что зоны с особыми условиями использования территорий на сегодняшний день подлежат государственному кадастровому учёту, обязательность их постановки на кадастровый учёт была закреплена законодательством не всегда. Подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок установления зон с особыми условиями использования территорий и их правовой режим, предусматривали описание границ в виде нормативного закрепления расстояния от внешней границы до объекта, в целях обеспечения деятельности или сохранности которого устанавливается зона⁸⁶, публикации в средствах массовой информации, размещения на официальном сайте уполномоченных органов в информационно-коммуникационной сети «Интернет»⁸⁷, выставления информационных знаков на местности⁸⁸. Подобные

⁸⁶ См.: Водный кодекс Российской Федерации, ст. 65 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 23, ст. 2381.

⁸⁷ См.: Правила установления рыбоохранных зон. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2008 г. № 743 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008, № 41, ст. 4682.

⁸⁸ См.: приказ Минприроды России от 13.08.2009 № 249 «Об утверждении образцов специальных информационных знаков для обозначения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 43.

способы обозначения границ зон с особыми условиями использования территорий не рассчитаны на быстрый доступ заинтересованных лиц к полным и актуальным сведениям о границах таких зон.

Наличие доступа к достоверной информации о границах охранных и защитных зон является необходимым как для правообладателей земельных участков, границы которых могут подпадать под действия ограничений таких зон, так и для органов, осуществляющих надзорные и контрольные функции в отношении соблюдения режима зон с особыми условиями использования территорий, поскольку отсутствие точных данных о границах таких зон усложняет доказывание события административного правонарушения. Так, в Постановлении⁸⁹ Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № А73-438/2014, в котором обжаловалось постановление территориального управления Росрыболовства о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), судом кассационной инстанции признана обоснованной позиция нижестоящих судов о невозможности привлечения к ответственности в случае если в протоколе об административном правонарушении отсутствует указание на точное расстояние, определённое сертифицированным измерительным прибором, в границах которого обнаружены результаты хозяйственной деятельности, а также если отсутствуют сведения о размере водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы водного объекта применительно к конкретному водному объекту⁹⁰.

⁸⁹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.08.2014 № Ф03-3353/2014 по делу № А73-438/2014.

⁹⁰ Аналогичная позиция отражена в постановлении Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.10.2013 по делу № А10-5227/2012; постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.06.2011 по делу № А06-1095/2011; постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2011 по делу № А57-17141/2010; постановлении

С проблемами, обусловленными невозможностью подтверждения нахождения границ земельного участка в пределах действия ограничений, установленных охранной зоной, столкнулось Государственное унитарное предприятие «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга» (далее – ГУП). Рассматривая дело № А56-26693/2017, Арбитражный суд Северо-Западного округа⁹¹ поддержал суды первой и апелляционной инстанций в отказе в удовлетворении требований ГУП об обязанности ООО «Виразж» устранить препятствия в осуществлении права хозяйственного ведения тепловыми сетями и демонтировать автомобильную стоянку, поскольку истец не представил объективных, достоверных и достаточных доказательств того, что в указанной истцом охранной зоне тепловых сетей находится именно имущество ответчика.

Из приведённых примеров судебной практики видно, что в установлении границ зон с особыми условиями использования заинтересованы не только частные лица, но и государство в лице различных публичных органов и организаций.

Первым законом, обозначившим регулирование указанного вопроса, стал Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»⁹² (далее – Закон о ГЗК). Согласно п. 3 ст. 17 данного закона сведения об ограничениях прав на землю должны были вноситься в Единый государственный реестр земель либо на основании данных из ЕГРП, либо на основании иных документов о правах на земельные участки, являющихся юридически действительными на момент внесения указанных сведений в государственный земельный кадастр (далее – ГЗК), то есть из актов

Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2014 по делу № А55-3590/2014 (URL: www.kad.arbitr.ru).

⁹¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.02.2018 № Ф07-16899/2017 по делу N А56-26693/2017.

⁹² Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ (ред. от 04.12.2006) «О государственном земельном кадастре» // Собрание законодательства Российской Федерации, 10.01.2000, № 2, ст. 149.

об установлении таких ограничений, принимаемых органами государственной власти или местного самоуправления. Как уже отмечалось выше, такие акты не могут содержать координат поворотных точек границ устанавливаемых ими зон, поэтому вносить данные о границах на основании подобных актов не представлялось возможным.

Однако интересно отметить, что в период действия Закона о ГЗК в ходе предоставления земельных участков в качестве приложения к акту выбора земельного участка наряду с другими документами прилагались картографические материалы, отображающие местоположение границ будущего земельного участка, в которых все уполномоченные органы и организации (например, Роспотребнадзор, органы государственного архитектурно-строительного надзора, сетевые организации и др.) выражали согласие на создание соответствующего земельного участка. В ряде случаев такие органы указывали, что земельный участок находится в зоне действия определённого ограничения прав на землю, установленного той или иной охранной или защитной зоной. Данные органы определяли факт наложения зоны на создаваемый участок, используя свои собственные базы данных. С этого времени в государственном земельном кадастре остались сведения об ограничениях, установленных зонами с особыми условиями использования, в отношении небольшого количества земельных участков.

Кадастровый учёт зон с особыми условиями использования территорий, который позволил получить сведения о координатах поворотных точек границ таких зон, впервые был введён в связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее также – Закон о ГКН). Согласно пп. 9 п. 2 ст. 7 Закона о ГКН сведения об ограничениях вещных прав на объект недвижимости и о лицах, в пользу которых установлены такие ограничения, относятся к дополнительным

сведениям об объекте недвижимости, вносимым в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН). Такие данные вносились в объёме сведений, которые содержались в ЕГРП. Однако указанный закон допускал образование частей земельного участка как сферы действия пределов ограничения определённой зоны с особыми условиями использования (пп. 10 п. 2 ст. 7 Закона о ГКН). При этом первоначально кадастровый учёт и земельного участка, и его частей носил временный характер до момента государственной регистрации ограничения права на такой объект недвижимости (п. 4 ст. 24, п. 11 ст. 25 Закона о ГКН). Если по истечении двух лет со дня постановки земельного участка на учёт не осуществлялась государственная регистрация права на него, такие сведения аннулировались и исключались из государственного кадастра недвижимости. То же согласно п. 11 ст. 25 Закона о ГКН происходило и со сведениями при учёте части объекта недвижимости, однако такие сведения аннулировались по истечении одного года со дня завершения учёта этой части объекта недвижимости в случае неосуществления регистрации соответствующего ограничения права на земельный участок. Постановка на государственный кадастровый учёт частей земельного участка, которые подпадают под зону с особыми условиями использования, являлась заботой правообладателей таких земельных участков.

Ситуация поменялась в связи с внесёнными в 2013 году изменениями в Закон о ГКН⁹³. Пункт 12 ст. 25 указанного закона определил, что учёт части земельного участка, образованной в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории, осуществляется органом кадастрового учёта. Пункт 3 ст. 46 Закона о ГКН закрепил, что сведения об установленных до дня вступления в силу данного закона зонах с особыми условиями

⁹³ Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007, № 31, ст. 4017.

использования, содержащиеся в документах, хранящихся в государственном фонде данных, полученных в результате землеустройства, включаются в ГКН в сроки и в порядке, которые установлены органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений. Следует отметить, что ГЗК и ГКН использовали разные системы координат. То есть восприятие ГКН данных ГЗК обозначало переработку таких сведений на базе своей системы координат.

Таким образом, ГКН стал «видеть» границы зон с особыми условиями использования, включённые ранее в ГЗК. Это позволило ГКН при постановке на кадастровый учёт соответствующих зон определять земельные участки, границы которых пересекаются с такими зонами. Такое пересечение, как уже указывалось выше, являлось основанием для постановки на кадастровый учёт части земельного участка. Вся описанная деятельность осуществлялась без участия правообладателей земельных участков, права которых затрагивались ограничениями использования, установленными зонами с особыми условиями использования, – её осуществляли уполномоченные на проведение кадастрового учёта органы.

Статьей 2 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 252-ФЗ) зоны с особыми условиями использования территорий были исключены из перечня объектов землеустройства. Теперь такие зоны подлежат включению в реестр границ, являющийся составной частью ЕГРН.

Е.С. Болтанова⁹⁴ положительно оценивает выделение в ЕГРН самостоятельного реестра границ, поскольку зонирование территорий приобретает для России все большую и юридическую значимость.

⁹⁴ См.: Болтанова Е.С. Единый государственный реестр недвижимости – новый информационный ресурс // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 7. С. 14-23.

В реестре границ (ст. 10 Закон № 218-ФЗ) указываются следующие сведения о зонах с особыми условиями использования территорий: индивидуальные обозначения таких зон и территорий (вид, тип, номер, индекс и другие обозначения); описание местоположения границ таких зон и территорий; наименования органов государственной власти или органов местного самоуправления, принявших решения об установлении таких зон; реквизиты решений органов государственной власти или органов местного самоуправления об установлении или изменении таких зон и источники официального опубликования этих решений или указания на положения нормативных правовых актов, на основании которых установлены зоны с особыми условиями использования территорий, в случае если такими нормативными правовыми актами не предусмотрено принятие решений об установлении зон с особыми условиями использования территорий; содержание ограничений использования объектов недвижимости в пределах таких зон или территорий (в отношении зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий).

Включение в реестр перечня конкретных ограничений использования земельного участка, с одной стороны, может показаться избыточным, поскольку такие данные могут перегрузить реестр объектов недвижимости, так как об ограничениях использования можно узнать и из актов, которые определяют правовой режим конкретной охранной или защитной зоны. Но, с другой стороны, данное положение может быть оценено позитивно, поскольку оно направлено на обеспечение информацией о земельном участке не только профессиональных участников оборота недвижимости или, например, представителей органов государственной власти или местного самоуправления, но и лиц, не обладающих специальными знаниями. Наиболее полное отражение

сведений об ограничениях прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования, облегчает обращение к ЕГРН таких пользователей и избавляет их от необходимости поиска нормативного правового акта, регулирующего режим соответствующей зоны для определения перечня ограничений использования земельного участка.

Закон № 218-ФЗ, так же как и Закон о ГКН, определяет, что внесение сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в ЕГРН является обязанностью уполномоченных органов, а не правообладателей земельных участков, которые попадают в сферу действия ограничений, установленных соответствующей зоной. Согласно пп. 2 п. 4 ст. 34 Закона № 218-ФЗ в целях внесения сведений в ЕГРН в связи с установлением на основании нормативных правовых актов зон с особыми условиями использования территорий орган регистрации прав определяет перечень земельных участков, ограничения в использовании которых установлены или изменены в связи с установлением или изменением границ зоны с особыми условиями использования территорий, границ территории объекта культурного наследия, а также местоположение границ частей земельных участков, если указанные зоны пересекают границы земельного участка.

Эти сведения о частях земельного участка вносятся в ЕГРН уполномоченными органами самостоятельно без участия правообладателя по результатам осуществления кадастрового учёта зон с особыми условиями использования и внесения сведений о таких зонах в реестр границ.

Интересно отметить, что упоминавшимся выше Законом № 252-ФЗ ст. 87 ЗК РФ дополнена пунктами 5.1 и 5.2 следующего содержания: при принятии решений об установлении зон с особыми условиями использования территорий, обязательным приложением к решению об установлении такой зоны являются сведения о границах такой зоны, определённые в графической и текстовой

форме, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра объектов недвижимости (п. 5.1); подготовка указанных документов обеспечивается правообладателями объектов, обуславливающих установление такой зоны, или иными лицами на основании договора с такими правообладателями (п. 5.2). Сведения о зоне с особыми условиями использования должны направляться в порядке межведомственного взаимодействия в Росреестр. Последний вносит такие сведения в реестр границ, а также осуществляет государственный кадастровый учёт части земельного участка, образованной в связи с установлением соответствующей зоны, одновременно с внесением в ЕГРН сведений о ней в порядке межведомственного информационного взаимодействия, причем без соответствующего заявления.

До указанных изменений законодатель, как правило, не связывал установление зоны с особыми условиями использования с обязательностью осуществления её кадастрового учёта. В качестве исключений из данного правила можно назвать охранные зоны объектов по производству электрической энергии и запретные зоны (зоны охраняемого военного объекта и охранных зон военного объекта), ограничения режима хозяйственной деятельности на территории которых начинают действовать только после осуществления их кадастрового учёта⁹⁵.

Возложение расходов по определению границ зон с особыми условиями использования территории на правообладателя объекта, для которого требуется

⁹⁵ См.: Порядок установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон (утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1033) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013, № 47, ст. 6113; Положение об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 405) // Там же. 2014, № 19, ст. 2439.

установление соответствующей зоны, по мнению Т.В. Жулич⁹⁶, следует расценивать как общую тенденцию. В частности, в Законопроекте об отмене категорий также содержится общая норма о возложении расходов по описанию границ зон с особыми условиями использования территории на правообладателя объекта, для которого необходимо установление соответствующей зоны.

Однако необходимо отметить, что в настоящее время КоАП РФ не содержит состава административного правонарушения, предусматривающего санкции за неосуществление обязанностей по описанию границ зоны с особыми условиями использования правообладателями объектов, для которых необходимо установление соответствующей зоны. Данный факт может негативно сказаться на действии данной нормы, поскольку любая норма, не будучи обеспеченной санкцией, теряет свою эффективность.

Ряд объектов, для обеспечения деятельности или охраны которых предусмотрено установление зон с особыми условиями использования, может находиться только в публичной собственности (сюда относятся большинство водных объектов, особо охраняемые природные территории и др.). Согласно данным финансово-экономического обоснования Законопроекта № 465407-6⁹⁷, а также проекта закона «О государственной регистрации недвижимости»⁹⁸, не предусматривается выделение средств из федерального бюджета на осуществление описания границ подобных объектов. Более того, в финансово-экономическом обосновании проекта Закона № 252-ФЗ содержалось положение о том, что отсутствуют сведения о точном количестве таких объектов и подсчитать расходы на описание границ их охранных зон не представляется

⁹⁶ См.: Жулич Т.В. Ограничения прав на земельные участки: проблемы информационного обеспечения // Законодательство. 2016. № 6. Статья.

⁹⁷ См.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=465407-6&02>

⁹⁸ См.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=597863-6&02>

возможным. Исходя из сказанного, очевидно, что при реализации задачи установления границ зон с особыми условиями использования объектов, находящихся в публичной собственности, возникнут проблемы с финансированием, решение которых возможно только посредством бюджетного финансирования.

Относительно зон с особыми условиями использования, установленных до вступления в действие Закона № 252-ФЗ, последний определяет, что сведения о местоположении границ таких зон подлежат внесению в ГКН до 1 января 2022 г. (п. 2 ст. 5 Закона № 252-ФЗ).

Суды зачастую указывают, что режим зоны с особыми условиями использования должен соблюдаться правообладателем земельного участка и при отсутствии установленных границ такой зоны. Так, при рассмотрении Восемнадцатым арбитражным апелляционным судом спора⁹⁹ об отмене приказа об утверждении итогов аукциона на получение права пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи медных руд установлено, что не определены границы ряда природных памятников («Каргалинские медные рудники», «Кармалинские рудники» и др.), не определены границы зон охраны. Однако суд пришёл к выводу о том, что отсутствие указанных данных не свидетельствует об отсутствии памятников природы как таковых. Высший арбитражный суд Российской Федерации (далее также – ВАС РФ) в Определении от 4 июня 2013 г.¹⁰⁰ указал, что охранный зона инженерных сетей, построенных в советский период, не требует кадастрового учёта, и, соответственно, ограничения такой зоны действуют без кадастрового учёта и в настоящее время¹⁰¹.

⁹⁹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2013 № 18АП-6899/2013 по делу № А47-5669/2013.

¹⁰⁰ Определение ВАС РФ от 04.06.2013 № ВАС-6464/13 по делу № А65-30854/2011.

¹⁰¹ Определение ВАС РФ от 04.06.2013 № ВАС-6464/13 по делу № А65-30854/2011.

Таким образом, общая позиция судов состоит в том, что зона с особыми условиями использования территории считается установленной в силу нормы права и независимо от наличия сведений о такой зоне в информационных ресурсах. Также следует иметь в виду, что Закон № 252-ФЗ, говоря об обязанности внесения сведений о границах зон с особыми условиями использования в ЕГРН до 2022 года, не указывает, что отсутствие таких сведений в ЕГРН обозначает отсутствие соответствующей зоны, то есть не устанавливается приоритет сведений в ЕГРН над самим фактом существования такой зоны.

В связи со сказанным представляет интерес предложение законодателя, изложенное в Законопроекте № 302180-7, которое состоит во введении правила о том, что зоны с особыми условиями использования территории и ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными со дня внесения сведений о них в ЕГРН. То есть законодатель предлагает установить в качестве условия начала действия ограничений использования, обусловленных соответствующей зоной, внесение сведений о соответствующих зонах и ограничениях в ЕГРН. Данное предложение, на первый взгляд, может быть оценено положительно, поскольку включение его в качестве действующей нормы права в систему российского законодательства позволит всем заинтересованным лицам учитывать наличие на земельном участке зоны с особыми условиями использования и действующих в связи с ней ограничений использования; а это, в свою очередь, обеспечит потенциальным правообладателям земельных участков принятие разумного решения по вопросу о приобретении земельного участка на том или ином праве или отказе от такого приобретения. Наконец, будет решена проблема с не выявленными зонами с особыми условиями использования территорий, от которых так часто страдают приобретатели земельных участков.

Однако, с другой стороны, данное предложение в случае его воплощения в жизнь, может привести к негативным последствиям. Несмотря на глобальную задачу постановки на кадастровый учёт всех зон с особыми условиями использования до 2022 года, обозначенную законодателем, необходимо понимать, что, реализация её в полном объёме невозможна. Сказанное в особенности актуально для охранных зон объектов, находящихся в публичной собственности: например, для различных водоохранных зон. Как уже отмечалось, проблемы с финансированием осуществления кадастрового учёта охранных зон подобных объектов могут затруднить проведение их учёта. Это означает, что к 2022 году сведения обо всех охранных зонах таких объектов, предположительно, не будут внесены в ЕГРН. Поэтому в случае принятия рассматриваемого предложения законодателя может возникнуть практика приобретения земельных участков с фактически существующими, но отсутствующими в ЕГРН охранными зонами с целью их использования в различных целях, в том числе и коммерческих, без учёта наличия зон и необходимости соблюдения их режима. Исходя из предложенной законодателем формулировки, получается, что недобросовестный правообладатель такого земельного участка может не соблюдать режим, установленный в пределах зоны с особыми условиями использования территорий, ссылаясь на отсутствие сведений о соответствующей зоне в ЕГРН. Данный алгоритм действия может быть воспринят лицами, заинтересованными, например, в осуществлении застройки земель, скажем, коттеджными поселками рядом с каким-либо водоемом, сведения об охранный зоне которого отсутствуют в ЕГРН. Это, в свою очередь, может привести к негативным изменениям в состоянии окружающей среды. Поэтому следует с осторожностью отнестись к указанному положению Законопроекта № 302180-7.

Также важно отметить, что в соответствии со вступлением в действие Постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон»¹⁰² санитарно-защитная зона и ограничения использования земельных участков, расположенных в её границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН (п. 25 Правил). Введённую норму следует оценивать так же, как и положения, предлагаемые Законопроектом № 302180-7, приведённые выше.

Установление правила о том, что возникновение ограничения ставится под условие внесения сведений о санитарно-защитной зоне и самих ограничениях использования в ЕГРН, с одной стороны, является гарантией для приобретателей и обладателей участков в пределах таких зон, поскольку позволяет получить актуальную информацию о существующих ограничениях использования, а с другой стороны, несет в себе угрозу несоблюдения режима санитарно-защитных зон под предлогом отсутствия сведений о них в ЕГРН. Также необходимо понимать, что данное изменение должно привести к изменению текущей практики – как уже отмечалось выше, сейчас суды исходят из позиции, что вне зависимости от включения или не включения в ЕГРН ограничений, накладываемых санитарно-защитной зоной, такие ограничения подлежат применению.

Как будет показано в главе 3 данной работы, правообладателям земельных участков, границы которых попали в сферу действия ограничений использования земельных участков, довольно сложно защитить свои права,

¹⁰² Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.03.2018, № 11, ст. 1636.

даже если такие лица ссылаются на незнание об ограничениях прав на землю и на отсутствие сведений о них в ЕГРН.

Тем не менее, изменения, внесённые Законом № 252-ФЗ и Законом № 218-ФЗ, показывают положительную динамику: стремление законодателя усовершенствовать информационное обеспечение в рассматриваемой сфере, показывает озабоченность государства ситуацией отсутствия сведений обо всех ограничениях прав на землю в соответствующих ресурсах и возникающими по этой причине проблемами, главная из которых состоит в нестабильности оборота земельных участков. Произошедшие изменения, несмотря на кажущуюся невозможность внесения в реестр сведений обо всех охранных и защитных зонах, на наш взгляд, несут в себе положительное начало. Сам факт постановки такой глобальной задачи должен оцениваться позитивно, поскольку в случае достижения поставленных целей оборот недвижимости станет намного стабильнее.

Глава III. Гарантии прав обладателей и приобретателей земельных участков, на которые устанавливаются ограничения по статье 56 ЗК РФ

§ 1. Гарантии прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, на которые устанавливаются ограничения в порядке статьи 56 ЗК РФ

Одним из принципов земельного законодательства в соответствии с пп. 11 п. 1. ст. 1 ЗК РФ является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение

принадлежащим ему земельным участком. Несмотря на то, что установление ограничений прав на землю в силу конституционных положений является допустимым¹⁰³ и обуславливается главным образом публичными интересами, в любом случае подобные ограничения не должны полностью исключать использование земельного участка в соответствии с его целевым назначением¹⁰⁴. В силу этого важно гарантировать права обладателей (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов) земельных участков, если на последние устанавливаются ограничения прав на землю.

Следует учитывать, что в порядке ст. 56 ЗК РФ возникают особые условия использования земель, то есть дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности на участках таких земель (по отношению к ограничениям прав на землю в широком смысле, устанавливаемым в отношении использования любого земельного участка, под которыми понимается все, что ограничивает право владения, пользования или распоряжения земельным участком, в том числе, например, определённые законом обязанности по использованию земельных участков в соответствии с их целевым назначением и разрешённым использованием)¹⁰⁵. В связи с этим обладатели прав на землю, ограниченных по ст. 56 ЗК РФ, должны иметь особые дополнительные гарантии своих прав с тем, чтобы совершенно не утратить возможность осуществлять их, тем более что право на землю является одним из важнейших и конституционно закреплённых прав граждан РФ и их объединений (ч. 1 ст. 36 Конституции Российской Федерации).

¹⁰³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы».

¹⁰⁴ Подробнее см.: Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2000. С. 267.

¹⁰⁵ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. С.А. Боголюбова). М.: Проспект, 2017 (справочная правовая система КонсультантПлюс). С. 117

В результате исследования действующего российского законодательства удалось выделить следующие гарантии прав на землю, на которые установлены ограничения в порядке ст. 56 ЗК РФ: 1) ограничения могут устанавливаться только по основаниям, предусмотренным ЗК РФ и федеральными законами (п. 1 ст. 56 ЗК РФ); 2) ограничения прав на землю, связанные с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются только ЗК РФ и федеральными законами (п. 2 ст. 56.1 ЗК РФ); 3) возможность обжалования установленного ограничения в судебном порядке (п. 7 ст. 56 ЗК РФ); 4) возмещение убытков, причинённых ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (пп. 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ); 5) обязательное уведомление правообладателей земельных участков, включённых в границы зоны с особыми условиями использования территории, об ограничениях их использования в пределах зоны, в границах которой находится такой земельный участок, в течение пятнадцати дней с даты внесения в государственный кадастр недвижимости¹⁰⁶ сведений об установлении такой зоны в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (п. 5.3 ст. 87 ЗК РФ). Далее предлагается рассмотреть некоторые из обозначенных гарантий подробнее.

Согласно п. 1 ст. 56 ЗК РФ права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ, федеральными законами. В данном случае можно говорить о том, что в ЗК РФ повторяются положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, допускающие ограничения прав (в том

¹⁰⁶ В настоящее время указанные данные вносятся в соответствующие разделы ЕГРН: кадастр недвижимости, реестр прав на недвижимость и реестр границ. По всей видимости, в п. 5.3 ст. 87 ЗК РФ используется устаревшая терминология.

числе прав на землю) только на основании федерального закона¹⁰⁷. Такое процедурно-формальное требование, определяющее исключительную дискрецию федерального законодателя по вопросу установления оснований ограничений прав на землю, как уже отмечалось выше, позволяет избежать произвольного их установления.

Пункт 3 ст. 56 ЗК РФ определяет, что ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для охранных зон.

В этой связи интересна позиция Верховного суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) от 1 августа 2017 г. по делу № 304-КГ17-3959¹⁰⁸, который указал, что, придя к выводу об отсутствии доказательств установления в определённом законодательством порядке границ приаэродромной территории для аэродрома «Плеханово» как зоны с особыми условиями использования территории, суд апелляционной инстанции не учёл, что применительно к охранным и санитарно-защитным зонам ограничение прав правообладателей земельных участков и землепользователей связано не только с наличием акта об установлении границы соответствующей зоны, но и с учётом фактического существования самого объекта, эксплуатация которого согласно существующим правилам требует наличия охранной или санитарно-защитной зоны. ВС РФ пришёл к выводу о том, что наличие правомерно размещённого объекта, требующего создания охранной, санитарно-защитной зон, даже в отсутствии акта об утверждении границ такой зоны, влечёт ограничение деятельности на земельном участке, входящем в такую зону.

¹⁰⁷ Подробнее см.: С.А. Габучева. Публичные ограничения имущественных прав на землю. // Юрист. 2006. № 2 (справочная правовая система КонсультантПлюс). С. 22.

¹⁰⁸ Определение Верховного суда Российской Федерации от 01.08.2017 по делу № 304-КГ17-3959.

Согласно п. 7 ст. 56 ЗК РФ гарантией защиты прав собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца является возможность обжаловать в судебном порядке ограничение их прав на землю. В соответствии со ст. 61 ЗК РФ ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или ненормативный акт органа местного самоуправления может быть признан судом недействительным; убытки, причинённые гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

В случае установления ограничения прав на землю возможно обращение в суд с административным иском о признании незаконным решения соответствующего органа в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации или обращение в арбитражный суд с заявлением о признании актов соответствующих органов недействительными, если граждане или организации полагают, что они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 23 января 2018 г. по делу № А41-71150/2016¹⁰⁹ удовлетворено требование ООО

¹⁰⁹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.01.2018 № Ф05-17751/2017 по делу № А41-71150/2016

«Алабинский опытный завод» о признании отсутствующим ограничения на земельные участки, обязанности внести изменения в сведения ЕГРН. Истец в деле ссылался на факт получения им кадастровых паспортов, в которых имелись сведения о регистрации в отношении принадлежащих ему земельных участков ограничения в виде охранной зоны объекта культурного наследия, внесённого на основании Приказа Росохранкультуры от 14 декабря 2010 г. № 449. Требование было удовлетворено, так как Приказом Министерства культуры России от 12 сентября 2016 г. № 2108 Приказ Росохранкультуры № 449 признан не подлежащим применению, что обозначало отсутствие у уполномоченного органа правовых оснований для внесения в публичные реестры сведений об ограничении спорных земельных участков.

Арбитражный суд г. Москвы удовлетворил требования ООО «К-Резерв» о признании незаконными действий Департамента имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации по включению в карту (план) запретной зоны военного объекта – Новосибирского лесничества Министерства обороны Российской Федерации – земельных участков, принадлежащих ООО, и исключении из ЕГРН ограничений прав на указанные земельные участки в связи с нахождением их в запретной зоне (в зоне с особыми условиями использования)¹¹⁰. Решение, принятое по данному делу, было также поддержано судом апелляционной инстанции¹¹¹. Суды пришли к выводу о том, что права заявителя были незаконно ограничены установлением на его земельных участках запретной зоны.

Собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы в связи с ограничением их прав несут определённые убытки, связанные, в частности, с невозможностью осуществления в полном объёме

¹¹⁰ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26.09.2017 по делу № А40-106333/17

¹¹¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.12.2017 № 09АП-57491/2017 по делу № А40-106333/17

хозяйственной деятельности. Согласно пп. 4. п. 1 и п. 3 ст. 57 ЗК РФ такие убытки подлежат возмещению в полном объёме (в том числе упущенная выгода) соответствующими бюджетами или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления защитных, охранных, санитарных зон и влечёт ограничение прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Порядок возмещения убытков определён Правительством Российской Федерации в Постановлении от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причинённых временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»¹¹² (далее также – Правила о возмещении убытков). Согласно пп. «б» п. 2, пп. «в» п. 3 указанных Правил документом, который служит основанием для компенсации потерь, вызванных ограничением прав на землю, является акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав собственника, землепользователя, землевладельца или арендатора земельного участка, а также решение суда.

Что касается определения размера убытков, то оно отдаётся на усмотрение сторон. В соответствии с п. 5 Правил о возмещении убытков размер

¹¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2003 № 262 (ред. от 31.03.2015) «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причинённых временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.05.2003, № 19, ст. 1843.

убытков, причинённых собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков ограничением их прав, определяется по соглашению сторон, а в случае недостижения согласия между ними споры, связанные с определением размера убытков, подлежат рассмотрению в судебном порядке. Однако судебные решения, которыми взыскиваются убытки, вызванные ограничениями использования их участков ввиду наличия зоны с особыми условиями использования, единичны.

При этом позиция судов состоит в том, что право на возмещение убытков предоставляется собственникам и иным титульным владельцам земельных участков, правомочия которых были ограничены непосредственно при возникновении соответствующего обременения¹¹³. Такая же точка зрения была высказана Арбитражным судом Московского округа¹¹⁴ в Постановлении от 11 октября 2016 г.

В Постановлении¹¹⁵ Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 января 2018 г. также было отказано в удовлетворении требования о взыскании убытков, причинённых ограничением права собственности на земельный участок. Истец ссылаясь на то, что прокладка на принадлежащем ему земельном участке водовода для муниципальных нужд сделала невозможным использование участка в соответствии с разрешённым использованием. Однако суд указал, что работы по строительству водовода

¹¹³ Определение Ленинградского областного суда от 09.10.2013 по делу № 33-4661/2013, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 по делу № А07-13987/2013; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 по делу № А07-13987/2013.

¹¹⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.10.2016 № Ф05-14775/2016 по делу № А41-103801/15.

¹¹⁵ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.01.2018 № 11АП-18113/2017 по делу № А55-29894/2015.

начались задолго до приобретения истцом земельных участков, которые впоследствии были объединены в новый земельный участок.

Логика судов по данной категории дел заключается в следующем: если лицо, которое требует возмещения убытков, не являлось собственником, когда была установлена, скажем, санитарно-защитная зона, то его защищаемые законом интересы не нарушаются. То есть, предыдущий собственник утратил право на компенсацию убытков в силу отчуждения объекта, а новый не приобрел это право. Таким образом, возможность компенсации убытков в порядке ст. 57 ЗК РФ лицом, которое приобретает земельный участок после установления ограничения в виде той или иной зоны, фактически сведена к нулю.

В этой связи представляет интерес Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон»¹¹⁶ (вступило в силу 15 марта 2018 г.). Данным актом закрепляется революционная норма о том, что правообладатель участка, который попал в чужую санитарно-защитную зону, может самостоятельно произвести необходимые замеры с привлечением экспертов и тем самым доказать, что его земельный участок не подвергается воздействию источника загрязнения, который стал причиной установления санитарно-защитной зоны (п. 11 Правил). При этом результаты указанного исследования передаются заявителем напрямую в Роспотребнадзор, который принимает решение об исключении участка из зоны санитарно-защитных ограничений.

¹¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.03.2018, № 11, ст. 1636.

Данное изменение позволит прекратить практику «санитарно-защитного вымогательства», когда владельцы объекта источника загрязнения «продавали» право уменьшить свою санитарно-защитную зону заинтересованным в строительстве правообладателям соседствующих с таким объектов участков. Данное изменение, безусловно, можно признать одной из гарантий прав обладателей земельных участков в пределах санитарно-защитных зон.

Пункт 8 Правил о возмещении убытков указывает, что при определении размера убытков учитывается разница между рыночной стоимостью земельного участка без учёта ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учётом этих ограничений (в случае если речь идет об ограничении прав собственников), убытки, которые собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы или 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.

Судебная практика относительно самого факта возмещения убытков за установление ограничений, а также применимого в такого рода ситуациях порядка возмещения убытков и расчёта их размера, противоречива.

Так, Смоленский областной суд отменил решение суда первой инстанции об удовлетворении требований по взысканию рыночной стоимости земельного участка, связанных с невозможностью его использования по назначению и обусловленных нахождением в санитарно-защитной зоне кладбища. Суд при этом сделал вывод о том, что факт нахождения земельного участка в такой зоне не означает невозможность его использования по целевому назначению, поскольку согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в санитарно-защитной зоне допускается размещать сельхозугодья для выращивания технических культур, которые не используются для производства продуктов питания, что означает

отсутствие нарушений прав истца¹¹⁷.

Федеральный арбитражный суд Московского округа при рассмотрении дела № А41-20317/11¹¹⁸, напротив, удовлетворил требование о взыскании убытков, выразившихся в потере рыночной стоимости земельного участка. Указанные убытки были вызваны распространением на часть территории участка санитарно-защитной зоны вокруг межпоселенческого кладбища. При этом суды в данном случае руководствовались только нормами ст. 15 ГК РФ, не ссылаясь на ст. 57 ЗК РФ.

Восемнадцатый Арбитражный апелляционный суд в уже упомянутом выше Постановлении¹¹⁹ по делу № А07-13987/2013, отказывая во взыскании убытков, указал, что к рассматриваемым в данном споре отношениям применимы специальные нормы, которые регулируют порядок возмещения убытков при установлении ограничений прав на землю и которые отличаются от общих норм о порядке взыскания убытков в гражданском законодательстве.

Таким образом, в судебной практике существует неопределённость в вопросе о том, какие нормы применять при взыскании убытков в рассматриваемых случаях: общие нормы о порядке взыскания убытков, установленные гражданским законодательством или же специальные нормы земельного законодательства.

По мнению Д.С. Некрестьянова¹²⁰, в случаях когда убытки, причинённые ограничением прав на землю в виде зоны с особыми условиями использования территории, все же взыскиваются, суды, опираясь на ст. 57 ЗК РФ и указывая на особый порядок возмещения убытков, при этом исходят из общего порядка

¹¹⁷ Апелляционное определение Смоленского областного суда от 07.08.2012 по делу № 33-2445.

¹¹⁸ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16.05.2012 по делу № А41-20317/11.

¹¹⁹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 по делу № А07-13987/2013.

¹²⁰ См.: Юридический справочник застройщика (2-е издание, исправленное и дополненное) гл. 1 (под общ. ред. Д.С. Некрестьянова) (справочная правовая система КонсультантПлюс). С. 23.

определения убытков и расчёта подлежащих взысканию сумм, то есть взысканию подлежит полная стоимость земельного участка, хотя в п. 8 Правил о возмещении убытков это не оговаривается.

Указанная неоднозначность порождает также проблему определения юридического состава, необходимого для возникновения у обладателей земельного участка, чьи права ограничиваются, права на возмещение убытков, возникающих в связи с этим: неясно, подлежит ли включению в него вина лица, в пользу которого или в результате деятельности которого устанавливаются ограничения прав.

В этой связи интересен подход, выработанный Арбитражным судом Нижегородской области по делу № А43-21632/2015. Решением от 15 декабря 2015 г.¹²¹, оставленным без изменения Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 10 марта 2016 г.¹²², суд отказал в удовлетворении иска Щ. о взыскании убытков на основании того, что фактически ограничения на земельный участок возникли после ввода в эксплуатацию объектов, в отношении которых законодательством была предусмотрена охранный зона, и до приобретения его истцом в собственность, и он в силу сложившихся обстоятельств не мог о них не знать, а вина ответчиков в ограничении в связи с установлением санитарно-защитной зоны прав истца по пользованию принадлежащими ему земельными участками не доказана, тогда как возможность взыскания убытков по смыслу п. 1 ст. 62 ЗК РФ подчиняется правилам статьи 15 ГК РФ, при применении которой вина причинителя вреда подлежит обязательному доказыванию.

Однако суд кассационной инстанции, отменяя вышеуказанные решение и постановление и направляя дело на новое рассмотрение, указал что, из анализа

¹²¹ Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 15.12.2015 по делу № А43-21632/2015

¹²² Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2016 по делу № А43-21632/2015

ст. 57 ЗК РФ и положений Постановления Правительства Российской Федерации № 262 (Правил о возмещении убытков) следует, что при определении убытков в случае, когда ограничиваются права собственника на использование земельного участка, вина не является юридически значимым обстоятельством¹²³.

В то же время в Постановлении¹²⁴ Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 октября 2017 г., которым удовлетворено требование предпринимателя, являющегося собственником участков для ведения фермерского хозяйства, о взыскании убытков, возникших ввиду невозможности использования земельных участков для ведения сельского хозяйства, аргументом для удовлетворения требования послужил тот факт, что ответчик (ОАО «Первая нерудная компания») самовольно использовал участок предпринимателя путем организации на нем санитарно-защитной зоны для обеспечения производственного процесса. При этом суд признал доказанным истцом противоправность действий, вину ответчика, наличие и размер убытков, а также причинную связь между действиями ответчика и возникшими убытками в виде причинения вреда земельным участкам и удовлетворил заявленные требования.

Таким образом, мы видим, что фактически в судебной практике можно столкнуться с двумя подходами к решению вопроса об учёте вины при решении вопроса о возмещении убытков за установленные ограничения прав на землю: 1) необходимость доказывания вины для взыскания убытков, исходя из применения к спорным правоотношениям статьи 15 ГК РФ; 2) неотнесение

¹²³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.07.2016 № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015

¹²⁴ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.10.2017 № Ф04-3131/2016 по делу № А45-17393/2015

вины в качестве обязательного элемента к юридическому составу, необходимому для возмещения убытков в рассматриваемой ситуации.

Исходя из сказанного, с целью обеспечения единообразной практики необходимо закрепить в законодательстве или посредством толкования судебной практики Верховным судом Российской Федерации как вышестоящей судебной инстанцией приоритет действия специальных норм земельного законодательства, то есть применение ст. 57 ЗК РФ при взыскании убытков в случае установления ограничения использования земельного участка. Отнесение вины в качестве обязательного элемента к юридическому составу, необходимому для возмещения убытков, возникших ввиду установления охранной или защитной зоны, представляется излишним, ввиду чего предлагается определить, что вина не должна являться юридически значимым обстоятельством в подобных ситуациях.

Относительно взыскания убытков по ст. 57 ЗК РФ за установление ограничений прав на землю важно подчеркнуть, что необходимо отличать такие ограничения от градостроительных ограничений. Так, в Постановлении¹²⁵ по делу № А40-130015/2015 Арбитражный суд Московского округа отказал в удовлетворении требования о взыскании убытков истцу, по мнению которого установленные ответчиком градостроительные ограничения (в деле речь шла о высотных ограничениях, установленных Постановлением Правительства Москвы от 13 августа 2012 г. № 398-ПП «Об отраслевой схеме высотных ограничений застройки на территории города Москвы (по данным визуально-ландшафтного анализа)») на застройку земельного участка повлекли уменьшение рыночной стоимости его имущества. Суд указал, что

¹²⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.08.2016 N Ф05-11868/2016 по делу № А40-130015/2015.

градостроительные ограничения не относятся к ограничениям прав на землю, предусмотренным ст. 56 ЗК РФ.

В качестве еще одного вида гарантий для обладателей земельных участков, п. 5.3 ст. 87 ЗК РФ предусматривает институт уведомления обладателей земельных участков об ограничениях их использования при установлении на территорию, в границах которой находится такой земельный участок, зоны с особыми условиями использования в составе земель промышленности или иного специального назначения. Такое уведомление должно быть сделано в течение пятнадцати дней с даты внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об установлении такой зоны в порядке, закреплённом Правилами о возмещении убытков¹²⁶. При этом в данном уведомлении, помимо прочего, должно указываться не только содержание ограничений использования объектов недвижимости в границах зоны, но и описание местоположения границ зоны.

Таким образом, основываясь на вышеизложенном, можно сделать вывод о том, что система гарантий прав лиц, чьи права на землю ограничиваются в порядке ст. 56 ЗК РФ, разработана в действующем законодательстве на достаточно высоком уровне, однако существуют и некоторые проблемы. В частности, довольно важным является обозначенный выше вопрос неоднозначности норм о возмещении убытков, причинённых указанным ограничением, который допускает различное их толкование на практике. В связи с этим в качестве решения данной проблемы можно предложить совершенствование законодательной техники применительно к формулированию норм об ответственности за причинение таких убытков.

¹²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.03.2018, № 11, ст. 1636.

§ 2. Гарантии прав приобретателей земельных участков, на которые установлены ограничения по статье 56 ЗК РФ

Гарантии прав приобретателей земельных участков, на которые устанавливаются ограничения прав по ст. 56 ЗК РФ, представляют собой меры, направленные на обеспечение защиты прав и интересов таких лиц при заключении соответствующей сделки по приобретению.

При приобретении земельного участка, на котором имеется ограничение, установленное зоной с особыми условиями использования, инвестор может столкнуться с невозможностью осуществить свой замысел в отношении покупки. В этой связи чрезвычайно важным на этапе приобретения земельного участка на том или ином праве является информирование лица, которому передаётся такой земельный участок, о наличии ограничений прав на него. Это необходимо для понимания приобретателем того, что он может столкнуться с запретами осуществления определённой деятельности по использованию земельного участка (которые часто могут быть довольно существенными, такими как, например, запрет на возведение объектов капитального строительства). При неосуществлении такого информирования важнейшими гарантиями прав приобретателей земельных участков с ограничениями выступают: возможность либо изменить условия сделки по приобретению сообразно выяснившимся обстоятельствам, либо досрочно прекратить действие такой сделки.

Пункт 1 ст. 37 ЗК РФ предусматривает, что продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об ограничениях использования земельного участка. Пункт 3 указанной статьи определяет, что покупатель в случае предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об ограничениях его использования в

соответствии с разрешённым использованием вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причинённых ему убытков. Указанные гарантии действуют также в отношении случаев обмена земельного участка и передачи его в аренду (п. 4 ст. 37 ЗК РФ).

В число ограничений, информацию о которых должен предоставлять продавец, входят ограничения не только гражданско-правового характера, но и земельные¹²⁷. Такая обязанность обусловлена тем, что ограничения прав на землю, предусмотренные ЗК РФ, служат долгосрочным целям и в силу п. 5 ст. 56 ЗК РФ сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу (а также и в случае передачи его в аренду или в иных случаях передачи его в пользование и (или) владение).

Важно отметить, что на практике органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на земельные участки, приостанавливают государственную регистрацию при отсутствии в договоре купли-продажи земельного участка сведений об ограничениях прав на землю, что поддерживается и судами. Так, Администрация города Сургута обратилась в суд с административным иском к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре о признании незаконным приостановления государственной регистрации права в связи с тем, что данные о зарегистрированных ограничениях, предусмотренных статьей 56 ЗК РФ, не были указаны в договоре купли-продажи земельного участка между ней и гражданином Ш. Решением Сургутского городского суда Ханты-Мансийского

¹²⁷ Подробнее см.: Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: Учебное пособие. Городец, 2006 (справочная правовая система КонсультантПлюс).

автономного округа-Югры требования истца оставлены без удовлетворения¹²⁸. Суд апелляционной инстанции согласился с данным решением и указал следующее. В соответствии с п. 17 ч. 1 ст. 26 Закона № 218-ФЗ (о государственной регистрации недвижимости) осуществление государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав приостанавливается по решению государственного регистратора прав в случае, если сделка, подлежащая государственной регистрации или являющаяся основанием для государственной регистрации прав, не содержит установленные федеральным законом или договором ограничения прав сторон такой сделки. В ходе правовой экспертизы на основании данных ЕГРН установлено, что в отношении земельного участка зарегистрировано ограничение прав, предусмотренное ст. 56 ЗК РФ. Однако в нарушение ст. 37 ЗК РФ сведения об ограничении в использовании земельного участка в договоре купли-продажи отсутствуют. Суд указал, что, установив факт предоставления договора купли-продажи земельного участка, являющегося основанием для государственной регистрации прав, не содержащего установленных федеральным законом ограничений прав одной из сторон такой сделки, государственный регистратор принял обоснованное решение о приостановлении государственной регистрации¹²⁹.

Отмечается, что в ситуации, когда основная часть земель продолжает оставаться в государственной собственности, требования, обозначенные п. 3 ст. 37 ЗК РФ, в значительной степени относятся именно к государству-собственнику, которое обязано передать всю имеющуюся информацию о земельных участках при их продаже, чтобы новый собственник осознанно

¹²⁸ Решение Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 25.12.2017 по делу № 33а-1681/2017.

¹²⁹ Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 27.02.2018 по делу № 33а-1681/2018

приобретал земельный участок для реализации определённых проектов и мог эффективно его использовать¹³⁰. Продажа органом публичной власти гражданину или юридическому лицу земельного участка, через который проходят системы инженерно-технического обеспечения (ЛЭП, газопроводы и т.д.), что мешает его использованию по целевому назначению и разрешённому использованию, является одной из самых ярких проблем при применении ст. 37 ЗК РФ.

В этой связи представляют интерес предложения законодателя относительно совершенствования правового института гарантий прав приобретателей земельных участков с установленными на них ограничениями использования в сторону обеспечения интересов таких приобретателей. Данные предложения нашли отражение в упомянутом выше Законопроекте № 302180-7: предлагается исключить возможность предоставления земельного участка посредством аукциона, если земельный участок полностью расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения в которой не допускают использование земельного участка в соответствии с целями использования такого участка, указанными в заявлении о проведении аукциона (п. 2 ст. 5 Законопроекта № 302180-7). Такой же подход законодатель применяет и в отношении случаев предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов. В случае расположения испрашиваемого земельного участка полностью в границах охранный или защитной зоны, в пределах которых установленные ограничения не допускают использование земельного участка в соответствии с целями, указанными в заявлении о

¹³⁰ Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации» (Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.) (справочная правовая система КонсультантПлюс).

предоставлении земельного участка, уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении участка без проведения торгов.

Из приведённых положений законопроекта видно, что государство намерено взять на себя дополнительную ответственность по осуществлению проверки возможности использования земельного участка в соответствии с заявленными при предоставлении целями до осуществления его предоставления. Данную инициативу законодателя стоит оценивать позитивно, поскольку намечающиеся изменения демонстрируют внимание государства к правам и интересам приобретателей земельных участков и его озабоченность обеспечением достижения тех целей, для которых приобретают земельные участки физические и юридические лица.

Узнать о наличии ограничений прав на приобретаемый земельный участок из публичных источников не всегда представляется возможным. До настоящего времени не завершён процесс утверждения границ объектов, вокруг которых создаются зоны с особыми условиями использования. Тем не менее, в соответствии с действующим законодательством земельные участки, расположенные в границах таких зон, у собственников земельных участков (а также иных правообладателей) не изымаются, но в их границах вводится особый режим использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон. То есть ограничения следуют судьбе земельного участка. В силу этого приобретатель соответствующего участка должен быть поставлен в известность о наличии ограничений, которые распространяются или могут распространяться на него.

Так, ВАС РФ Определением от 26 октября 2010 г. № ВАС-14252/10 отказал в передаче дела в Президиум ВАС РФ, указав следующее: суд апелляционной инстанции установил, что по всей площади спорного земельного участка проходят сети водопровода, канализации и иных коммуникаций с

соответствующими охранными зонами, в границах которых проектирование и строительство капитальных сооружений невозможно, о чем ответчикам (муниципальному образованию город Пермь и департаменту земельных отношений города Перми) было известно. Суд апелляционной инстанции пришёл к выводу о том, что при продаже спорного земельного участка предпринимателю Б. сообщена заведомо ложная информация относительно обременений земельного участка, которая повлияла на его решение приобрести спорный земельный участок. При таких обстоятельствах суды апелляционной и кассационной инстанций, руководствуясь ст. 37 ЗК РФ, удовлетворили иск предпринимателя Б. о расторжении договора купли-продажи земельного участка.

Похожая ситуация возникла при разрешении дела № 2-439/2011-М-413/2011 Югорским районным судом Ханты-Мансийского автономного округа от 18 октября 2011 г. по иску А. к ООО «СВ» о расторжении договора купли-продажи земельного участка и взыскании убытков. Между истцом и ответчиком был заключен договор купли-продажи земельного участка, по условиям которого А. приобрел земельный участок, принадлежащий ООО «СВ» на праве собственности, из категории земель населённых пунктов с разрешённым использованием «под индивидуальную жилую застройку» в границах, указанных в кадастровом плане земельного участка. Однако после оформления права собственности оказалось, что более половины площади приобретённого им у ответчика земельного участка располагается в санитарно-защитной зоне товарищества владельцев автогаражей «К». Суд требования истца удовлетворил.

Как отмечено судами, из смысла п. 3 ст. 37 ЗК РФ следует, что для возникновения у покупателя права требовать расторжения договора купли-продажи земельного участка необходимо одновременно наличие следующих

обстоятельств¹³¹: 1) знание информации об ограничениях прав на землю может повлиять на приобретение земельного участка; 2) информация о данных ограничениях должна быть заведомо ложной, т.е. содержащей сведения об обстоятельствах, не имеющих места в реальности, а также должна быть точно известна предоставившему её лицу.

А.Л. Корнеев в связи с этим отмечает, что собственник, продающий земельный участок, может не знать обо всех фактически имеющихся ограничениях. Между тем и отвечает он не за любой случай непредоставления полной информации, а за факт её сознательного искажения¹³². Пункт 3 ст. 37 ЗК РФ защищает покупателя в ситуации предоставления ему продавцом заведомо ложной информации об объекте. Но на практике не редки случаи, когда о таких «особенностях» участка становится известно только после совершения сделки, причём как покупателю, так и продавцу. Так, в деле № А50-4842/2010 Федерального арбитражного суда АС Уральского округа¹³³ Общество обратилось в Арбитражный суд с иском к Комитету имущественных отношений администрации Пермского муниципального района о признании недействительными торгов по продаже земельного участка и договора, заключённого с победителем аукциона – обществом «Ф», а также применении последствий недействительности сделки. Суд отказал в признании недействительными торгов, поскольку в материалах дела отсутствовали доказательства, подтверждающие, что ответчик должен или мог знать о том, что через земельный участок проходит подземное линейное сооружение, в связи с чем ответчиком соблюдена процедура проведения торгов по продаже

¹³¹ См. например: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 17.04.2013 по делу № А36-5149/2012.

¹³² См.: Корнеев А.Л. Указ. соч.

¹³³ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 23.11.2010 № Ф09-9747/10-С6 по делу № А50-4842/2010.

спорного земельного участка.

Однако необходимо понимать, что нередки случаи, когда самому покупателю земельного участка следовало бы быть более внимательным и проявлять здоровую бдительность. В противном случае при халатном отношении покупателя к изучению всех обстоятельств, касающихся объекта договора, суд может признать необоснованным доводы приобретателя земельного участка о невозможности его использования в связи с предоставлением продавцом ложной информации. Данное положение подтверждается судебной практикой. Так, ВАС РФ в деле № А32-11400/2010-50/152 не нашёл оснований для применения ч. 3 ст. 37 ЗК РФ в связи с недоказанностью предоставления продавцом покупателю заведомо ложной информации об ограничениях использования земельного участка и отказал в расторжении договора купли-продажи земельного участка, взыскании его стоимости и убытков, понесённых в связи с подготовкой технических условий, для пересмотра в порядке надзора судебных актов¹³⁴. Суд указал на информированность истца о расположении спорного земельного участка в районе совхоза «Прогресс», так как сведения об этом содержались в документах об организации аукциона, в том числе в информационном сообщении и описании участка в отчёте об его оценке, а также в проекте планировки и выкопировки из генерального плана города Краснодара. Также судом было установлено, что истец знал о наличии охранных зон инженерных коммуникаций площадью 10 350 кв. м, поскольку сведения о них содержатся в пункте 1.6 договора и в кадастровом плане земельного участка от 26 декабря 2007 г. № 43/07-03/03-8158.

¹³⁴ Определение ВАС РФ от 18.10.2011 № ВАС-12883/11 по делу № А32-11400/2010-50/152.

Постановлением¹³⁵ Арбитражного суда Центрального округа от 9 ноября 2017 г. отказано в удовлетворении требования о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка. Покупатель ссылался на то, что, совершая оспариваемую сделку, он заблуждался относительно качеств земельного участка. Однако суд сделал вывод об осведомлённости истца о характере сделки, её предмете и других обстоятельствах, имеющих значение для формирования воли, поскольку в договоре купли-продажи были достаточно подробно указаны индивидуально определённые признаки объекта договора, покупатель был ознакомлен до заключения договора с качественным состоянием земельного участка и претензий не имел. В связи с этим суд пришёл к заключению, что ответчик не может быть признан предоставившим неполную информацию об объекте купли-продажи, а значит, оснований считать, что истец, заключая спорную сделку, заблуждался в отношении её предмета, не имеется. Суд также указал, что на момент заключения оспариваемой сделки истец не предпринял разумных действий по проверке состояния земельного участка, не определил объём принимаемых на себя обязательств, не проявил требовавшуюся в таких обстоятельствах осмотрительность, обычную для деловой практики совершения подобных сделок. Такой же вывод сделан Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа в Постановлении от 19 сентября 2017 г.¹³⁶, подтверждённым впоследствии Определением Верховного Суда Российской Федерации от 11

¹³⁵ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 09.11.2017 № Ф10-4525/2017 по делу № А08-528/2017.

¹³⁶ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.09.2017 № Ф02-4482/2017 по делу № А58-358/2016.

декабря 2017 г.¹³⁷, а также в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа¹³⁸ от 26 апреля 2016 г.

Таким образом, мы видим, что суды предъявляют к приобретателям земельных участков требования разумного поведения при приобретении земельных участков, которое необходимо в таких обстоятельствах.

Для уменьшения рисков при приобретении земельных участков рекомендуется, проявляя должную осмотрительность, осуществлять самостоятельный сбор всей доступной информации: лично осматривать покупаемый участок в целях обнаружения каких-либо объектов, образующих ту или иную зону с особыми условиями использования, в частности, линий газовых и тепловых сетей, электромагистралей; выяснять особенности земельных участков у владельцев соседних участков. Также для снижения рисков при приобретении земельного участка целесообразно обращение в территориальные органы, которые в силу закона обязаны иметь информацию о постройке или возведении газовых, электрических или других линий передач и сопутствующего оборудования.

Первичные данные о земельном участке будущий приобретатель может получить также, обратившись к публичной кадастровой карте¹³⁹; однако более детальные сведения можно получить, обратившись за выпиской из ЕГРН.

Как уже отмечалось, факт полного или частичного попадания земельного участка в границы зоны с особыми условиями использования территории относится к дополнительным сведениям об объекте недвижимости, вносимым в кадастр недвижимости – соответствующий раздел ЕГРН (пп. 5 п. 5 ст. 8 Закона

¹³⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2017 № 302-ЭС17-18708 по делу № А58-358/2016.

¹³⁸ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26.04.2016 № Ф03-807/2016 по делу № А04-6971/2015.

¹³⁹ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. А.А. Ялбулганова) (справочная правовая система КонсультантПлюс). С. 71.

№ 218-ФЗ). В реестр границ, другой раздел ЕГРН, вносится информация о границах зон с особыми условиями использования, в пределах которых действуют ограничения прав на землю, устанавливаемые в связи с такими зонами, а также содержание конкретных ограничений использования земельных участков в пределах таких зон (пп. 6 п. 1 ст. 10 Закона № 218-ФЗ).

В соответствии с п. 16 Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. № 968 «Об установлении Порядка предоставления сведений, содержащихся в едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуг по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости»¹⁴⁰ предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН осуществляется следующими способами: 1) просмотр сведений, содержащихся в ЕГРН, без формирования электронного документа и 2) формирование электронного документа, содержащего сведения ЕГРН, заверенного усиленной квалифицированной электронной подписью органа регистрации прав. В Приложении 2 и Приложении 4 к указанному выше Порядку предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН, утверждённому приказом Минэкономразвития России (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 22 ноября 2016 г. № 738)¹⁴¹, определены формы запроса в ЕГРН о предоставлении сведений об объекте недвижимости.

Представляется, что получение указанных сведений посредством запроса в ЕГРН является необходимым условием для уменьшения рисков при

¹⁴⁰ Приказ Минэкономразвития России от 23.12.2015 № 968 «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (зарегистрировано в Минюсте России 28.04.2016 № 41955).

¹⁴¹ Приказ Минэкономразвития России от 22.11.2016 № 738 «О внесении изменений в некоторые приказы Минэкономразвития России по вопросам предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2016 № 45088).

приобретении земельных участков, поскольку позволяет составить наиболее полное представление обо всех характеристиках земельного участка, в том числе и о наличии или отсутствии ограничений прав на землю, установленных в связи с созданием зоны с особыми условиями использования территории. Соблюдая это условие, приобретатель земельного участка при возникновении судебных споров, причиной которых могут стать ограничения прав на землю, обусловленные установлением зоны с особыми условиями использования территорий, сможет доказать, что предпринял разумные действия по проверке состояния земельного участка и проявил требовавшуюся в таких обстоятельствах осмотрительность.

Однако следует иметь в виду, что на сегодняшний день зачастую сведения о тех или иных зонах с особыми условиями использования территорий в ЕГРН отсутствуют. При этом, как видно из приведённой выше судебной практики, это не означает, что такая зона не считается установленной. Поэтому, поскольку на ЕГРН нельзя полностью полагаться при определении наличия или отсутствия ограничения прав на землю, необходимо предпринимать все возможные меры по выявлению таких ограничений. В частности, сведения о наличии проектов обоснования размеров расчётных санитарно-защитных зон и установлении окончательных санитарно-защитных зон на стадии согласования можно найти в Реестре санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию¹⁴². Более надёжным способом определения наличия санитарно-защитной зоны на участке является письменное обращение в территориальный орган Роспотребнадзора с целью получения информации о наличии установленных санитарно-защитных зон в отношении объектов, выявленных при самостоятельном осмотре потенциальным приобретателем, а

¹⁴² Электронная версия данного Реестра расположена на сайте <http://fp.crc.ru/>.

также каких-либо иных объектов, наличие которых невозможно установить визуально.

Пункт 3 ст. 37 ЗК РФ также предусматривает в качестве гарантий приобретателя земельного участка возможность уменьшения его покупной цены в случае предоставления продавцом заведомо ложной информации об ограничениях его использования в соответствии с разрешённым использованием. Считается, что эти положения производны от правил ГК РФ¹⁴³. Согласно ст. 557 ГК РФ в случае передачи продавцом покупателю недвижимости, не соответствующей условиям договора продажи недвижимости о её качестве, применяются правила ст. 475 ГК РФ, за исключением положений о праве покупателя потребовать замены товара ненадлежащего качества на товар, соответствующий договору. Исходя из положения абз. 2 п. 1 ст. 475 ГК РФ, если недостатки товара не были оговорены продавцом, покупатель, которому передан товар ненадлежащего качества, вправе потребовать от продавца соразмерного уменьшения покупной цены.

При исследовании вопроса о гарантиях прав приобретателей земельных участков, на которых действуют ограничения прав, возникшие в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий, представляет интерес следующая позиция, выработанная судами при рассмотрении дела № А59-5404/2013. По обстоятельствам данного спора известно, что между Департаментом архитектуры, градостроительства и управления недвижимостью города Южно-Сахалинска и ООО «ФарИст-Дивелопмент» был заключен договор аренды земельного участка, который предоставлялся под комплексную малоэтажную застройку повышенной плотности сроком на пять лет. Министерство, указывая на имеющуюся у ООО

¹⁴³ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. А.А. Ялбулганова) // (справочная правовая система КонсультантПлюс) С. 112.

«ФарИст-Дивелопмент» задолженность по внесению арендной платы, обратилось в арбитражный суд с иском о её взыскании. Суд первой инстанции¹⁴⁴ удовлетворил заявленные требования, ссылаясь на то, что невозможность использования ответчиком земельного участка не влияет на его обязанность по внесению арендной платы. Однако Апелляционная коллегия¹⁴⁵ отменила данное решение, ввиду установления факта нахождения большей части арендуемого земельного участка в санитарно-защитной зоне, в которой в силу действующих санитарных норм не допускается размещение жилой застройки. ВС РФ, отказывая в передаче кассационной жалобы Истца для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ, подтвердил правильность выводов судов апелляционной и кассационной¹⁴⁶ инстанций, указав при этом, что суд апелляционной инстанции пришёл к правильному выводу о том, что общество «ФарИст-Дивелопмент» лишено возможности пользоваться арендованным имуществом по его назначению по независящим от него обстоятельствам. В п. 8 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 11 января 2002 г. № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» определено, что в случае, когда арендатор не может использовать имущество в силу наличия препятствий к его использованию, во взыскании арендной платы за соответствующий период может быть отказано. Учитывая данную правовую позицию, по мнению ВС РФ, суды апелляционной и кассационной инстанций справедливо отказали в удовлетворении требования о взыскании арендной платы и пени по договору

¹⁴⁴ Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 27.06.2014 по делу № А59-5404/2013.

¹⁴⁵ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.09.2014 № 05АП-10797/2014 по делу № А59-5404/2013.

¹⁴⁶ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.01.2015 № Ф03-5894/2014 по делу № А59-5404/2013.

аренды земельного участка. Похожая позиция высказана ВС РФ при рассмотрении спора по делу № А45-21301/2014¹⁴⁷.

Данная практика показывает, что в случае, когда в результате попадания земельного участка, являющегося объектом аренды, в зону с особыми условиями использования территорий, использование приобретенного по договору аренды участка становится невозможным, арендатор имеет право не исполнять свои обязанности по договору и вправе требовать возврата денежных средств, уплаченных арендодателю по договору. Интересно, что в подобных ситуациях ссылка арендодателя на то, что арендатор при заключении договора был осведомлен о наличии ограничений прав на землю, установленных охранной или защитной зоной, не принимается во внимание судом. Думается, что данная правовая позиция также может быть признана гарантией прав приобретателей земельных участков с ограничениями прав на землю, возникшими в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий, несмотря на то, что она основана на нормах не земельного законодательства, а на Информационном письме Президиума ВАС РФ от 11 января 2002 г. № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой», которым, в свою очередь, обобщалась практика применения норм гражданского законодательства об аренде. Необходимо также подчеркнуть тот факт, что в указанных судебных спорах в качестве арендодателя выступали публичные субъекты. Возможно, именно это обстоятельство послужило главным фактором при разрешении споров в пользу арендаторов, поскольку в последние годы прослеживается тенденция усиления ответственности государства за обеспечение возможности использования земельного участка, который предоставляется из государственной или муниципальной

¹⁴⁷ Определение ВС РФ от 16.05.2016 № 304-ЭС16-3799 по делу № А45-21301/2014 (справочная правовая система КонсультантПлюс).

собственности, в соответствии с целями предоставления. Данная тенденция предопределяет необходимость органов государственной власти и местного самоуправления осуществлять соответствующую проверку перед предоставлением земельного участка. Как видится, внедрение данной практики будет способствовать росту эффективности использования земель в нашей стране.

Заключение

В результате проведённого в соответствии с поставленными в начале работы целями и задачами исследования можно сделать следующие выводы.

По итогам рассмотрения понятия ограничений прав на землю, мнений исследователей и признаков, указанных в действующем законодательстве, сформулировано следующее его определение: устанавливаемые по основаниям, предусмотренным законодательством, имеющие публично-правовой характер запреты на определённые виды деятельности и (или) требования о воздержании от определённых действий, ограничивающие использование земельного участка (или земельных участков) и сужающие тем самым объём субъективных прав и обязанностей правообладателей такого земельного участка (земельных участков), в результате чего происходит изменение правового режима земельного участка (земельных участков) по сравнению с правовым режимом, установленным на земельных участках, имеющих аналогичное целевое назначение и разрешённое использование, но не попавших в пределы действия ограничения.

Среди ученых существуют разные позиции относительно характеристики ограничений прав на землю применительно к категории правового режима земельных участков; так или иначе, ограничения прав на землю являются

важнейшим фактором при определении фактического правового режима конкретного земельного участка, так как зачастую предопределяют возможность его использования, поскольку если большая часть участка будет занята установленным ограничением, то и дальнейшее использование земельного участка в соответствии с разрешённым использованием может стать фактически невозможным.

На основе проведённого анализа соотношения понятий ограничения прав на землю и обременения можно сделать вывод о том, что очевидно несовпадение указанных понятий. Необходимо провести следующие основные различия ограничения от обременения: обременения устанавливаются по воле сторон, а ограничения – нормативным правовым актом публичных органов власти и независимо от воли лиц, в отношении прав которых они устанавливаются; исключением из данного правила выступает публичный сервитут; обременения имеют частноправовую природу, а ограничения – публично-правовую.

Норма, установленная п. 6 ст. 56 ЗК РФ, порождает противоречия в судебной практике, поскольку позволяет толковать её таким образом, что возникновение ограничения ставится под условие регистрации. Исходя из сказанного, предлагается усовершенствовать законодательство, исключив положение о том, что такие ограничения подлежат государственной регистрации в случаях и порядке, установленных федеральными законами. Данное изменение обеспечит единообразие практики относительно вопроса о регистрации ограничений прав на землю, установленных зонами с особыми условиями использования, как условия их возникновения: законодательно будет закреплено, что регистрация не является таким условием, что будет способствовать соблюдению режима зон с особыми условиями использования и достижению публично значимых целей их создания.

Изменения в сфере информационного обеспечения неограниченного круга лиц информацией о существующих ограничениях прав на землю, возникших в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий, внесённые Законом № 252-ФЗ и Законом № 218-ФЗ, показали озабоченность государства проблемой отсутствия сведений обо всех ограничениях прав на землю в соответствующих ресурсах. Законодатель осознал наличие возникающих по этой причине проблем, главная из которых состоит в нестабильности оборота земельных участков. Произошедшие изменения, несмотря на кажущуюся невозможность внесения сведений обо всех охранных и защитных зонах в ЕГРН, несут в себе положительное начало.

Система гарантий прав обладателей земельных участков, чьи права на землю ограничиваются в порядке ст. 56 ЗК РФ, разработана в действующем законодательстве на достаточно высоком уровне, однако существуют и некоторые проблемы. В частности, важным является вопрос неоднозначности норм о возмещении убытков, причинённых указанным ограничением, который допускает различное их толкование на практике. В качестве решения данной проблемы можно предложить совершенствование законодательной техники применительно к формулированию норм об ответственности за причинение таких убытков. А именно, необходимо закрепить на законодательном уровне или посредством толкования судебной практики ВС РФ как вышестоящей судебной инстанцией приоритет действия специальных норм земельного законодательства, то есть применение ст. 57 ЗК РФ при взыскании убытков в случае установления ограничения использования земельного участка. Отнесение вины в качестве обязательного элемента к юридическому составу, необходимому для возмещения убытков, возникших ввиду установления охранный или защитной зоны, представляется излишним, ввиду чего

предлагается определить, что вина не должна являться юридически значимым обстоятельством в подобных ситуациях.

Относительно правового института гарантий прав приобретателей земельных участков, на которых действуют ограничения прав на землю, установленные в связи с зоной с особыми условиями использования территории, можно сделать вывод о движении законодательной и правоприменительной практики в сторону наиболее полного обеспечения прав и интересов указанных лиц. Особенно сказанное касается случаев приобретения таких земельных участков из государственной или муниципальной собственности. Прослеживается тенденция наделения государства в лице его органов большим объёмом ответственности при предоставлении земельных участков, на которых может быть установлена та или иная зона с особыми условиями использования территорий. Данное обстоятельство, как видится, будет способствовать проведению органами государственной власти или местного самоуправления проверки в отношении земельного участка по вопросу о возможности его использования в соответствии с целями его предоставления с учётом наличия охранной или защитной зоны.

Однако в отношениях, возникающих по поводу приобретения прав на земельные участки, на которых действуют ограничения прав на землю, установленные в связи с зоной с особыми условиями использования территории, у частных лиц такой тенденции не наблюдается. Судебная практика показывает, что в случае приобретения земельного участка с подобным ограничением приобретателю довольно тяжело защитить свои права. По этой причине рекомендуется осуществлять всестороннее исследование земельного участка, являющегося объектом того или иного договора, на предмет выявления ограничений его использования. Принятие всех возможных

мер для выяснения такой «особенности» приобретаемого земельного участка может позволить избежать совершения неразумной сделки, что во многих случаях представляется наиболее рациональным вариантом поведения с учётом всех запретов, действующих в пределах охранных и защитных зон.

Список использованных источников

I. Нормативные правовые акты

1. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23, ст. 2381;
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 507-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005 № 30, ст. 3128;
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 21 июля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44, ст. 4147;
4. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп. от 12 апреля 2001 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30, ст. 3594;
5. Федеральный закон от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений». (с изм. и доп. от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ, от 28 декабря 2017 г. № 429-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000 г., № 29, ст. 3008;
6. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание

- законодательства Российской Федерации, 25 июля 2005 г., № 30 (ч. II), ст. 3127; Российская газета, № 162, 27 июля 2005 г.; Парламентская газета, № 134, 3 августа 2005 г.;
7. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 297, 31 декабря 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации, 1 января 2007 г., № 1 (1 ч.), ст. 7;
 8. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (ред. от 23 июля 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31, ст. 4017;
 9. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. от 3 апреля 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20 июля 2015 г., № 29 (часть I), ст. 4344;
 10. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 903 «О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014–2020 годы)» (ред. от 17 февраля 2018 г.);
 11. Правила установления рыбоохранных зон (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2008 г. № 743) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 41, ст. 4682.
 12. Порядок установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон (утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1033) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 47, ст. 6113;

13. Положение об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 405) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 19, ст. 2439;
14. Приказ Минэкономразвития России от 23 декабря 2015 г. № 968 «Об установлении Порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (зарегистрировано в Минюсте России 28 апреля 2016 г. № 41955);
15. Приказ Минэкономразвития России от 22 ноября 2016 г. № 738 «О внесении изменений в некоторые приказы Минэкономразвития России по вопросам предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» (зарегистрировано в Минюсте России 30 декабря 2016 г. № 45088);
16. Приказ Росреестра от 12 октября 2011 г. № П/389 «О Сборнике классификаторов, используемых Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в автоматизированных системах ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости»;
17. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. № 19 «Об установлении размера санитарно-защитной зоны имущественного комплекса ОАО «Красноярский завод

синтетического каучука» на территории г. Красноярска Красноярского края» (зарегистрировано в Минюсте России 24 апреля 2014 г. № 32099);

18. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23 марта 2015 г. № 12 «Об установлении размера санитарно-защитной зоны имущественного комплекса промышленной площадки ООО «РАМФУД-Поволжье» на территории пос. Песчаный Калининского района» (зарегистрировано в Минюсте России 17 апреля 2015 г. № 36905);
19. Приказ Минприроды России от 13.08.2009 г. № 249 «Об утверждении образцов специальных информационных знаков для обозначения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 43;
20. Письмо Росреестра от 18 декабря 2014 г. № 14-17484/14.

II. Проекты нормативных правовых актов

1. Законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=465407-6>;
2. Законопроект № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории (справочная правовая система КонсультантПлюс).

III. Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»;
2. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2017 г. № 302-ЭС17-18708 по делу № А58-358/2016;
3. Определение Верховного суда Российской Федерации от 1 августа 2017 г. по делу № 304-КГ17-3959;
4. Определение Верховного арбитражного суда Российской Федерации от 4 июня 2013 г. № ВАС-6464/13 по делу № А65-30854/2011. Определение Верховного арбитражного суда Российской Федерации от 18 октября 2011 г. № ВАС-12883/11 по делу № А32-11400/2010-50/152;
5. Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 27 февраля 2018 г. по делу № 33а-1681/2018;
6. Апелляционное определение Смоленского областного суда от 7 августа 2012 г. по делу № 33-2445;
7. Определение Ленинградского областного суда от 9 октября 2013 г. по делу № 33-4661/2013;
8. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Татарстан от 13 ноября 2014 г. по делу № 33-15312/2014;
9. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 10 марта 2016 г. по делу № А43-21632/2015;
10. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 января 2014 г. по делу № А07-13987/2013;
11. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 января 2018 г. № АП-18113/2017 по делу № А55-29894/2015;

12. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 7 декабря 2017 г. № 09АП-57491/2017 по делу № А40-106333/17;
13. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 июня 2011 г. по делу № А06-1095/2011;
14. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2011 г. по делу № А57-17141/2010;
15. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 сентября 2014 г. по делу № А55-3590/2014;
16. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 августа 2013 г. № 18АП-6899/2013 по делу № А47-5669/2013;
17. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 23 ноября 2010 г. № Ф09-9747/10-С6 по делу № А50-4842/2010;
18. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 мая 2012 г. по делу № А41-20317/11;
19. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 8 мая 2007 г. № Ф08-2462/07;
20. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 27 июня 2014 г. по делу № А59-5404/2013;
21. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 января 2015 г. № Ф03-5894/2014 по делу № А59-5404/2013;
22. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 февраля 2018 г. № Ф07-16899/2017 по делу № А56-26693/2017;
23. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 августа 2014 г. № Ф03-3353/2014 по делу № А73-438/2014;
24. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14 октября 2013 г. по делу № А10-5227/2012;

25. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 октября 2007 г. № Ф04-6807/2007 (38781-А45-21) по делу № А45-473/06-21/220;
26. Решение Арбитражного суда Московской области от 1 марта 2006 г., 9 марта 2006 г. по делу № А41-К2-19288/05;
27. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 мая 2015 г. № Ф06-23178/15 по делу № А65-15911/2014;
28. Определение СК по гражданским делам Приморского краевого суда от 27 мая 2015 г. по делу № 33-4300/2015;
29. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 сентября 2017 г. по делу № А40-106333/17;
30. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 января 2018 г. № Ф05-17751/2017 по делу № А41-71150/2016;
31. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 октября 2016 г. № Ф05-14775/2016 по делу № А41-103801/15;
32. Решение Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 25 декабря 2017 г. по делу № 33а-1681/2017;
33. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 августа 2016 г. № Ф05-11868/2016 по делу № А40-130015/2015;
34. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июля 2016 г. № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015;
35. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 октября 2017 г. № Ф04-3131/2016 по делу № А45-17393/2015;
36. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 сентября 2017 г. № Ф02-4482/2017 по делу № А58-358/2016;
37. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 9 ноября 2017 г. № Ф10-4525/2017 по делу № А08-528/2017;

38. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26 апреля 2016 г. № Ф03-807/2016 по делу № А04-6971/2015.

IV. Специальная литература

1. Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. М.: Юридический центр Пресс, 2011;
2. Аксененок Г.А., Иконицкая И.А., Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права. М., 1983;
3. Алексеев В.А. Недвижимое имущество: правовой режим и государственная регистрация прав: Дисс. на соиск. уч. степ. докт. юрид. наук. М., 2008;
4. Бандорин Л.Е. Разрешённое использование земельных участков как элемент правового режима земельных участков // Труды Юридического факультета. Кн. 14. М.: Правоведение, 2014;
5. Бартошек М. Римское право. Понятие, термины, определения. М., 1989;
6. Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Емельянова В.Г., Жариков Ю.Г., Заславская Л.А., Краюшкина Е.Г., Минина Е.Л., Панкратов И.Ф., Отв. ред.: Боголюбов С.А. Земля и право. Пособие для российских землевладельцев. М., 1997;
7. Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель: Монография. М., 2013;
8. Болтанова Е.С. Единый государственный реестр недвижимости – новый информационный ресурс // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016, № 7;
9. Вагина О.В. К вопросу о правовой природе ограничений прав частных собственников на земельные участки // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013, № 1;

10. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2002);
11. Габучева С.А.. Публичные ограничения имущественных прав на землю. // Юрист. 2006. № 2 (справочная правовая система КонсультантПлюс);
12. Галиновская Е. А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография. гл. 2, § 1, М: 2015 (справочная правовая система КонсультантПлюс);
13. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский Дом «Городец», 2012;
14. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 1989;
15. Долинская В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды // Закон. 2003. № 11;
16. Дерюгина Т.В. К вопросу о соотношении понятий «ограничение», «обременение» и «пределы» осуществления гражданских прав // Вопросы гражданского и предпринимательского права: сб. науч. ст. № 15 / Под ред. Н.А. Духно, А.И. Бобылева. М.: Юридический институт МИИТа, 2008;
17. Жариков Ю.Г. Земельное право России: Учебник. М.: Кнорус, 2006;
18. Жулич Т.В. Ограничения прав на земельные участки: проблемы информационного обеспечения // Законодательство. 2016, № 6;
19. Земельное право : Учебник для СПО / Под ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. М., 2016;
20. Земельное право: Учебник / Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. М., 2010;
21. Земельное право: Учебник / О.И. Крассов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2016;

22. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2013;
23. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2002;
24. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000;
25. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. С.А. Боголюбова) («Питер Пресс», 2009);
26. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) (отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков). М.: Юстицинформ, 2009;
27. Копцев А.Н. Сервитуты в российском праве: проблемы правового регулирования // Гражданское право. М.: Юрист, 2007, № 1;
28. Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: Учебное пособие – «Городец», 2006. / (справочная правовая система КонсультантПлюс);
29. Крассов О. И. Право собственности на землю в странах Европы: Монография. М.: «Норма», 2014;
30. Крассов О.И. // Способы определения правового режима земель // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2005–2007 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. Составители: А.К. Голиченков, Е.И. Ефимова. М.: Форгрейфер, 2009;
31. Крассов О.И. Право частной собственности на землю // М.: НИЦ ИНФРА-М, Юр. Норма, 2015;
32. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право, 2003, № 1;

33. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений : дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2003;
34. Лужина А.Н. Ограничения прав по законодательству Франции // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сб. ст. М.: Статут, 2008;
35. Малеина М.Н. Обременение частным или публичным сервитутом зданий и сооружений // Хозяйство и право, 2006, № 7;
36. Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение, 1993, № 5;
37. Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав (гл. 3, § 2). М.: «Статут», 2007 (справочная правовая система КонсультантПлюс);
38. Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2007;
39. Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // «Юридический мир», 2013, № 11 (справочная правовая система КонсультантПлюс);
40. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. А.А. Ялбулганова) (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2014);
41. Савельев А.А. О некоторых вопросах законодательного закрепления ограничений права собственности // Юрист, 2006, № 8 (справочная правовая система КонсультантПлюс);
42. Санфилиппо Ч. Курс римского частного права: Учебник / Под ред. Д.В. Дождева. М.: БЕК, 2000;
43. Сидоренко А.Ю. Актуальные проблемы правового регулирования ограничений (обременений) в земельном праве // Юрист. 2000. № 11;

44. Суханов Е.А. Ограниченные вещные права // Ученые-юристы МГУ о современном праве (под ред. М.К. Треушникова). М., 2005;
45. Суханов Е.А. Проблема вещных прав // ЭЖ-Юрист. 2003, № 46;
46. Тихомирова Л.А. Зоны с особыми условиями использования территорий: особенности правового регулирования (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2014);
47. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: ООО «Буколика», 2008;
48. Ухлова Е.В. Экологические ограничения прав граждан на землю в Российской Федерации: Дис. на соиск. Уч. Степ. канд. юрид. наук. М., 2011;
49. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»: постатейный комментарий (под ред. П.В. Крашенинникова). М.: «Статут», 2007;
50. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 / Под ред. К.И. Батыр, Е.В. Поликарповой. М.: Юристь, 1996. С. 78-119; Новицкий И. Б. Основы римского гражданского права: Учебник. М.: Зерцало, 2000;
51. Чефранова Е.А. Государственный регистратор в Российской Федерации: основы профессии. Регистрационные действия: Учебное пособие. М., 2006;
52. Юридический справочник застройщика (2-е издание, исправленное и дополненное) (под ред. Д.С. Некрестьянова) (Подготовлен для справочной правовой системы КонсультантПлюс, 2017).