



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

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра земельного и экологического права

**Тема: «Правовые основы установления ограничений прав на
землю»**

**Курсовая работа студентки II курса дневного отделения, 202 гр.,
Барановой Полины Олеговны**

Научный руководитель — д.ю.н., проф. Игнатьева И.А.

Дата сдачи курсовой работы: «___» _____ 2018г.

Дата защиты: «___» _____ 2018 г.

Оценка: _____

Москва, 2018

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	2
ГЛАВА 1: Понятие и сущность ограничения прав на землю	4
§ 1. Определение и виды ограничений прав на землю	4
§ 2. Ограничение прав и сервитут, обременение, обязанность.....	8
ГЛАВА 2: Особенности отдельных ограничений прав на землю	13
§ 1. Особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах	13
§ 2. Особые условия охраны окружающей среды	20
§ 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.....	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	25
БИБЛИОГРАФИЯ	27
СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	29

Введение

Общественные интересы, в том числе интересы природопользователей, требуют установления ограничений прав на землю. Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ)¹ и иные федеральные законы устанавливают основания ограничений прав на землю. Однако общей нормативной базой для установления ограничений прав на землю выступает Конституция РФ², которая в п. 3 ст. 55 разрешает ограничение прав и свобод человека и гражданина, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ст. 9 Конституции РФ относит землю и другие природные ресурсы к основам жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данное положение устанавливает основу для специального правового регулирования условий порядка пользования землей и ограничения оборотоспособности земельных участков, а также возможность введения дополнительных ограничений прав на землю в установленных законом случаях.

ЗК РФ в пп. 11 п. 1 ст. 1 закрепляет принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охрана земель осуществляются в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. В связи с наличием публичного интереса вмешательство государства становится необходимым при реализации частных интересов. Поэтому ряд ограничений прав на землю представляет собой одно из правовых средств для осуществления публичных интересов.

¹ Парламентская газета. 2001. N 204-205.

² <http://www.pravo.gov.ru>

Установление ограничений прав на землю одновременно является формой закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав лиц в отношении принадлежащих им на определенном правовом основании земельные участки. Границы реализации субъективных прав (границы субъективного права) представляют собой неотъемлемую составляющую часть любого правоотношения, связанного с использованием и охраной земель.

Характер ограничений определяется таким образом, чтобы в результате реализации субъективного права лица не был нанесен ущерб природному объекту либо иному объекту и сооружению, в интересах которых установлены ограничения. Одновременно характер установленного ограничения не должен препятствовать использованию земельного участка в соответствии с его основным целевым назначением.

В связи с многосторонним значением правового института ограничений прав на землю в земельном праве требуется специальное исследование вопросов, касающихся сущности и понятия ограничения прав на землю, различия ограничений и смежных правовых явлений (прежде всего, публичного сервитута, обязанности, обременения), а также изучить порядок установления ограничений и содержание, особых условий использования и охраны земельных участков.

Глава 1. Понятие и сущность ограничения прав на землю

§ 1. Определение и виды ограничений прав на землю

В научной литературе приводится целый ряд определений ограничений прав на землю с разными трактовками данного правового понятия. Так, по мнению О.И.Крассова, ограничение представляет собой запрет осуществлять определенные виды деятельности и условие воздержания от определенных действий с использованием земли в зависимости от местонахождения земельного участка³. При таком видении ограничений прав на землю ключевую роль в их установлении играет местонахождение земельного участка. К примеру, в случае, когда земельные участки, принадлежащие какому-либо публичному акционерному обществу, находятся на территории национального или природного парка, устанавливаются соответствующие ограничения. Включение земельного участка в границы охранной зоны есть основание для установления ограничений.

Другое определение ограничения связано с пониманием его как установленных законом ущемлений, запрещений, препятствующих правообладателю осуществлять права собственности или иные вещные права на объект недвижимости в государственных и общественных интересах⁴. К ограничениям относятся такие запреты и требования воздержания от совершения каких-либо действий, которые предусмотрены законодательством для соответствующих видов земельных участков при наличии определенных условий. Однако такие ограничения не распространяются на другие земельные участки со схожим целевым назначением.

Более детальным определением ограничения прав лиц, в пользовании которых находятся земельные участки, и собственников этих

³ См.: Крассов О.И. Земельное право: Учебник. — М.: Юрист, 2000, с.131

⁴ См.: Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: Учебник. М.: — "Частное право", 2010, с.54

земельных участков является установление в административном порядке запретов на некоторые виды хозяйственной деятельности по использованию земли либо требований о воздержании от совершения определенных действий, или предоставление ограниченной возможности использовать для строго определенных целей чужой земельный участок⁵. При этом важно отметить, что ограничения не порождают права и не исключают единичные правомочия из содержания права собственности. Иными словами, установление ограничений прав на землю не лишает лица полностью или частично права пользования, владения и распоряжения землей.

Ограничения прав лиц на земельные участки присущи правовому режиму земель⁶, особенности которого могут быть обусловлены установлением различных видов зон с особыми условиями использования земель: санитарно-защитных, охранных зон, зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, водоохраных и т.д. Главной целью введения особого режима таких зон является ограничение в публичных интересах прав лиц, использующих земельные участки.

И.А. Иконицкая определяет правовой режим земель как установленное нормативными правовыми актами возможное и должное поведение лиц в отношении земли как объекта права собственности (а также как объекта правовой охраны данного природного ресурса), в отношении других прав на земельные участки, объекта государственного управления земельными ресурсами⁷. Иначе охарактеризовать правовой режим земель можно как совокупность правил использования земельных участков и включения их в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга земель, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным законодательством,

⁵ См.: Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2003. С.266

⁶ См.: Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. №1

⁷ См.: Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М., 1999. С. 181.

законодательством о недрах⁸. Таким образом, в понимание правового режима земель чаще всего исследователями включаются: право собственности и иные права на землю, правовая охрана земель, управление в сфере использования и охраны земель. В ряду определяющих показателей для определения правового режима конкретного земельного участка находится и установление наличия или отсутствия ограничений.

При ограничении прав лиц на земельные участки перед субъектом встает задача рационального и эффективного использования земель с соответствующим обеспечением охраны окружающей среды в целом. Ограничения характеризуются тем, что в результате применения субъективного права в установленных законом пределах объекту, для которого установлены ограничения (будь то природный объект или природный комплекс, или сооружение, или иной объект), не должен быть нанесен ущерб. В совокупности с такими условиями характер установленных ограничений не должен препятствовать субъекту в пользовании земельным участком в соответствии с целевым назначением.

Вследствие установления ограничений собственникам земли, землевладельцам и землепользователям возмещаются убытки. Обязанность по возмещению возлагается на организации (граждан), в чью пользу произведено отчуждение участка или же деятельность которых вызывает ограничение прав пользователей земли либо ухудшение качества земель. В состав убытков, которые подлежат возмещению, включаются: стоимость жилых зданий, объектов культурно-бытового назначения, производственных и иных зданий и сооружений или затрат по их переносу на новое место; стоимость плодово-ягодных, защитных и иных многолетних насаждений, незавершенного производства; убытки (затраты), необходимые для восстановления ухудшенного качества земель; убытки (затраты), связанные с ограничением права пользователя земли; упущенная выгода.

⁸ См.: Боголюбов С.А. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев. М., 1997. С. 34, 35.

Так, ФАС Восточно-Сибирского округа отменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, которыми иски о взыскании убытков, возникших в результате ограничения прав на земельные участки, были удовлетворены лишь частично. ФАС сослался на следующее: судами не было учтено, что «при покупке земельного участка истец, являясь профессиональным участником рынка в области строительства, не мог не знать об обременении земельного участка и наличии особого режима использования части земельного участка, занятой охранной зоной. Кроме того, судом не исследован вопрос о наличии причинно-следственной связи между действиями ответчика и возникшими у истца убытками»⁹.

Виды ограничений могут быть установлены на основании различных классификаций, но в основном выделяются ограничения, связанные с особым использованием земель, с охраной окружающей природной среды, с защитой памятников природы, истории и культуры, археологических объектов и т.д.

Пункт 2 ст. 56 ЗК РФ устанавливает следующие ограничения прав на землю частных лиц: 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

⁹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.09.2017 N Ф02-4482/2017 по делу N А58-358/2016 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс: судебная практика».

собственности 4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ, федеральными законами .

Данный перечень ограничений не исчерпывающий. Некоторые ограничения, указанные в п. 2 ст. 56 ЗК, предусмотрены и другими статьями ЗК РФ. Законы об охране и использовании отдельных природных ресурсов, иные федеральные законы также устанавливают ограничения прав на землю.

Резервирование также можно рассматривать в качестве ограничения прав на землю. Согласно ст. 56.1 ЗК РФ ограничение прав на землю возможно в связи с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд. Подробный перечень оснований для резервирования земельных участков приводится в ст. 49 ЗК, как это следует из ст. 70.1 ЗК. Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд предусмотрено также иными нормативными правовыми актами. Права собственников земель могут быть ограничены в процессе резервирования. Так, запрещается строительство на участке каких-либо объектов, в том числе жилых домов и сооружений, соответствующих целевому назначению земельного участка; организация на территории участка искусственных водоемов и других похожих объектов.

§ 2. Ограничение прав и сервитут, обременение, обязанность

Некоторые правовые институты земельного права имеют сходство с установлением ограничения прав на землю. В этом ряду – сервитут, обременение, обязанность, которые порой смешиваются в научной литературе и судебной практике с ограничениями прав.

По мнению Сыродоева Н.А, не все положения ст. 56 ЗК можно охарактеризовать как ограничения. К сожалению, автор далее не развивает мысль о невозможности отнесения закрепленных ст. 56 ЗК условий к ограничениям, в связи с чем возникает некая неопределенность в данном вопросе.

Следует иметь в виду, что права собственника земельного участка всегда в той или иной степени ограничиваются законом и иными нормативными правовыми актами. В какой-то мере можно утверждать, что любые ущемления прав собственника на землю являются специальными ограничениями. К тому же, в законодательстве непоследовательно проведено различие перечисленных институтов. В ряде статей ЗК РФ (ст.ст. 55, 42, 45) происходит практически полное отождествление по существу понятий ограничения прав и обязанностей субъектов прав.

В то же время исследование положений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) позволяет сделать вывод об однозначном разграничении понятий **ограничения и обременения**, несмотря на то, что Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"¹⁰ упоминает данные термины в качестве синонимов и одновременно относит сервитут (право ограниченного пользования чужой земельной собственностью) к обременениям.

Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе в качестве регулирования регистрации ограничений прав на землю вносит следующее предложение: необходимо больше не определять предприятие как объект недвижимости, и, поскольку предприятие не будет являться недвижимым имуществом, ограничения и обременения прав на предприятие не должны будут подлежать государственной регистрации. Также закрепляется необходимость осуществления записи о регистрации иных ограниченных вещных прав как обременений в качестве одного из необходимых элементов реестра¹¹.

¹⁰ Российская газета. 1997. N 145.

¹¹ В.В. Витрянский, В.М. Жуйков, А.А. Завьялов, А.А. Иванов, О.М. Козырь, А.А. Маковская, А.Л. Маковский, В.И. Сенчищев, Е.А. Суханов, Н.В. Сучкова, В.В. Чубаров. Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. М., 2004. с.33,68

Таким образом, ввиду неоднозначного нормативно-правового закрепления, важно разграничить такие понятия, как «ограничение прав» и «сервитут», «обременение», «обязанность».

Сервитут – это право пользования недвижимой вещью, находящейся в собственности иного («чужого») лица, в определенном, ограниченном, отношении. Это право ограниченного пользования чужим земельным участком (т.е. строго ограниченное господство над чужой вещью). Сервитутом, например, является право прохода или проезда через чужой земельный участок. Ограничение же права – это установление запрета или требования о воздержании от совершения каких-либо действий.

Дореволюционное российское право четко различало сервитут и законные ограничения права собственности. Ограничения, установленные легально в публичных интересах, не прекращались ни вследствие давности, ни при сделках частных лиц. Прекращение их было возможно лишь с санкции публичной власти – государства. В сервитутах ограничение власти самого собственника определялось как результат чужого субъективного права, а законное ограничение само являлось источником права для третьего («чужого») лица.

Ограничение прав на землю всегда прямо закреплено в законодательных и иных нормативных правовых актах. Нормативное установление ограничений прав на землю – форма установления в законодательстве пределов осуществления прав лиц на земельные участки. Границы такого субъективного права являются обязательным элементом правоотношения, складывающегося в сфере использования и охраны земель. Согласно п. 3 ст. 56 ЗК РФ ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для охранных зон.

В отличие от ограничения, сервитут (не публичный сервитут) не устанавливается в административном порядке. Сервитут может быть

установлен по соглашению сторон или судом, при иных обстоятельствах, предусмотренных законом.

Ограничения могут быть установлены для земель, используемых на любых титулах, предусмотренных законодательством. В сервитутных же правоотношениях могут участвовать лишь собственники, владельцы и пользователи земельных участков. Здесь «сервитут» характеризуется как «обременение», которое не может быть применено для установления ограничений прав на землю.

Под **обременением** понимается установление дополнительных обязанностей в отношении содержания недвижимости и пользования им. Эти обязанности закрепляются в соглашении сторон, на взаимной основе и по иным основаниям, предусмотренным законодательством. Обременения определяются как результат осуществления субъектом прав и обязанностей и заключаются в дополнительных взаимных обязанностях лиц. Иными словами, происходит взаимное ограничение, ущемление прав участников, которое основывается на воле субъекта, закрепленной в форме сделок¹².

Сложнее ситуация с разграничением **публичного сервитута** и ограничений прав на землю. Публичные сервитуты не имеют конкретно-определенных управомоченных лиц, но при этом (будучи «правами на земельные участки») подлежат обязательной государственной регистрации в силу п. 1 ст. 25 ЗК РФ. В связи с этим возникает возможность регистрации публичного сервитута не как ограниченного вещного права, а как ограничения права собственности на объект недвижимого имущества¹³.

Помимо ограничений, установленных ст. 56 ЗК, в ЗК РФ закреплена **обязанность** собственников земельных участков и лиц, не являющихся

¹² Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: Учебник. М.: — "Частное право", 2010, с.141

¹³ См.: Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.

собственниками, осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, а также установлена обязанность не допускать негативного воздействия на почвы (ст. 42 ЗК). Из анализа ст. 45 ЗК следует, что использование земельного участка в предусмотренных целях в течение определенного срока также представляет собой обязанность.

Обязанность субъектов прав на землю – необходимость совершения указанных в ЗК РФ действий. Таким образом, по мнению И.А. Иконицкой, в ЗК РФ понятия ограничения прав и обязанностей оказались смешаны¹⁴. Такое смешение понятий негативно проявляется в правоприменении, поскольку ограничение подразумевает возмещение убытков, а обязанность же, напротив, влечет ответственность за ее неисполнение. И если игнорировать данные понятия, то выходит такая ситуация, что «за исполнение субъектами возложенных на них обязанностей (к примеру, за соблюдение норм экологического права) лицам будут возмещены убытки».¹⁵

¹⁴ См.: Иконицкая И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения // государство и право. 2002. № 6. С.12-13

¹⁵ См. там же

Глава 2. Особенности отдельных ограничений прав на землю

§ 1. Особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах

Подпункт 1 п. 2 ст. 56 ЗК определяет режим охранной деятельности в **охранных зонах** как ограничение прав лиц на земельные участки. Охранные зоны могут быть различны: охранные зоны объектов линии электропередач, линейно-кабельных сооружений, газопроводов, магистральных нефтепроводов, волоконно-оптических линий связи, объектов культурного наследия, электроэнергетики, санитарной охраны источников водоснабжения и некоторые другие. При установлении охранной зоны требуется беспрепятственный доступ к объектам, находящимся на землях в частной собственности, для их ремонта и обслуживания, а также ограничивается или запрещается строительство и другие виды деятельности со стороны собственников земельных участков в черте данной зоны.

Особые ограничения прав лиц на земельные участки в пределах охранных зон закреплены также в Водном кодексе Российской Федерации (далее – ВК РФ)¹⁶. П. 1 ст. 65 ВК РФ определяет **водоохранные зоны** как территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В границах таких зон создаются прибрежные защитные полосы, на территории которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности (п. 2 ст. 65 ВК РФ).

¹⁶ <http://www.pravo.gov.ru>

ВК устанавливает ряд запретов для деятельности в пределах водоохранных зон: запрет размещения кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов; запрет осуществления авиационных мер по борьбе с вредными организмами, движения и стоянки транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие; запрет размещения автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов (за исключением случаев, если автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов размещены на территориях портов, судостроительных и судоремонтных организаций, инфраструктуры внутренних водных путей при условии соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды и Водного кодекса), станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществления мойки транспортных средств; запрет размещения специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применения пестицидов и агрохимикатов, сброса сточных, в том числе дренажных, вод; запрет разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых (за исключением случаев, если разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых осуществляются пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах горных отводов и (или) геологических отводов на основании утвержденного технического проекта в соответствии со статьей 19.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах". Данные запреты установлены пп. 2-8 п. 15 ст. 65 ВК РФ. Подпункт 17 п. 15 ст. 65 ВК РФ содержит наряду с вышеизложенными

еще несколько ограничений, к которым относятся запрет распашки земель, размещения отвалов размываемых грунтов, выпаса сельскохозяйственных животных и организации для них летних лагерей, ванн.

Санитарно-защитная зона - это территория с особым режимом использования, которая устанавливается в пределах объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. Санитарно-защитная зона устанавливается для уменьшения загрязнения, осуществляемого на атмосферный воздух до значений, установленных гигиеническими нормативами.

В соответствии с п. 8 ст. 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации могут устанавливаться санитарно-защитные зоны объектов транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта согласно требованиям технических регламентов.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"¹⁷ в п. 1 ст. 18 устанавливает запреты и ограничения экономической и иной деятельности в природных парках, которые являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения, в границах которых выделяются **зоны, имеющие экологическое, культурное или рекреационное назначение.**

Пункт 3 ст. 44 Федерального закона от 10 января 2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"¹⁸ содержит нормы, в соответствии с которой санитарно-защитные зоны являются зонами, изъятыми из интенсивного хозяйственного использования, а охранные зоны являются зонами с ограниченным режимом природопользования. И санитарно-защитные, и охранные зоны создаются в целях охраны окружающей среды городских и

¹⁷ <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁸ <http://www.pravo.gov.ru>

сельских поселений. Также данный федеральный закон устанавливает некоторые ограничения в пределах санитарно-защитных зон. Пункт 3 ст. 42 ФЗ устанавливает обязательность для объектов сельскохозяйственного назначения иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха. Целый ряд норм федерального закона содержит требования о соблюдении правил в области охраны окружающей среды, а также требования воздержаться от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Согласно пп. 2 п. 1 ст. 40 ЗК собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Отказ лицу в выдаче разрешения на строительство индивидуального жилого дома на земельном участке на основании того, что земельный участок полностью расположен в санитарно-защитной зоне от территориальных зон коммунальных объектов городского хозяйства (С-1) и предприятий 3-4 класса опасности (П-2) и частично в охранной зоне, а также на основании п.5.1 нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74¹⁹, в соответствии с которым в санитарно-защитной зоне не допускается размещать жилую застройку, включая отдельные жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны

¹⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. N 22.

отдыха и т.д. оценен судом как неправомерный, исходя из анализа судебной практики²⁰.

Земельные участки с установленными на них указанными зонами не изымаются у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, но для них вводится особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий определенные виды деятельности. Права граждан и юридических лиц на земельные участки сохраняются, но правовой режим требует установления соответствующих ограничений. В качестве таких ограничений согласно пп. 1 п. 2 ст. 56 ЗК выступают особые условия использования земельных участков и режим охранной деятельности.

Анализ содержания нормативов СанПиНов (к примеру, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» от 25 сентября 2007 г. № 74; Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 17 мая 2001 г. N 15 "О введении в действие санитарных правил" (вместе с "Санитарно-защитными зонами и санитарной классификацией предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1. 1031-01"), ГОСТов, положений и инструкций позволяет утверждать, что ограничение пользования земельными участками более часто выражается в запрете расположения определенных объектов и осуществления определенных видов деятельности. Также ограничения могут состоять в требовании осуществления отдельных видов деятельности только с письменного разрешения федеральных органов, организаций - собственников линейных и точечных (газорегуляторные пункты, выходы трубопроводов на поверхность и др.) объектов.

²⁰ Решение по делу 2-2801/2018 М-1602/2018 от 04.04.2018, Благовещенский городской суд (Амурская область)

Согласно пп. 4 п. 2 ст. 56 ЗК в Кодексе и иных федеральных законах устанавливаются иные ограничения использования земельных участков. Так, в составе земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, энергетических, особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут устанавливаться охранные, защитные, санитарные и иные зоны с особыми условиями использования земель. В силу абз.2 п.3 ст.87 ЗК РФ земельные участки, включенные в такие зоны, у собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим использования земель, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

Характер и виды ограничений для зон с особыми условиями использования устанавливает непосредственно ЗК также в пп. 3 п. 6 ст. 90: на земельных участках в границах охранных зон объектов системы газоснабжения не допускается строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения; не разрешается препятствовать организации - собственнику системы газоснабжения или уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту объектов системы газоснабжения, ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

В некоторых случаях ЗК отсылает к подзаконным нормативным правовым актам. Так, согласно ст. 89 ЗК для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики устанавливаются охранные зоны с особыми условиями использования земельных участков в порядке, который определяется

Правительством РФ. В свою очередь, Правила, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. N 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» определяют соответствующие ограничения для охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особые условия использования земельных участков, расположенных в границах таких зон

Согласно п. 6 ст. 56 ЗК и пп. 7 п. 4 ст. 14 Федерального закона от 13 июля 2015 г. №28-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации. То есть, если земельный участок расположен в пределах охранной зоны, вместе с государственной регистрацией права собственности, аренды и т.д. ограничение права на земельный участок, связанное с установленной зоной, также подлежит государственной регистрации. В ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» о регистрации говорится как о «юридическом акте признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество» (ч. 1 п. 1 ст. 2). Государственная регистрация ограничений права собственности и иных вещных прав может проводиться как по инициативе правообладателей, так и по инициативе органа власти, издавшего акт об установлении такой зоны. К заявлению о государственной регистрации ограничения прикладывается квитанция об оплате государственной пошлины. Непредставление заявления о государственной регистрации ограничения прав на земельный участок, находящийся в границах зоны с особыми условиями использования, при государственной регистрации права собственности (аренды и т.д.) на такой земельный участок, либо отсутствие указания на наличие ограничения права в правоустанавливающем документе, связанного с установлением

такой зоны, служит основанием для отказа в государственной регистрации права собственности (аренды и т.д.).

§ 2. Особые условия охраны окружающей среды

Наряду с ЗК РФ особенности правового режима земельных участков с особыми условиями использования устанавливаются и другими федеральными законами. Например, подп. 1 п. 15 ст. 65 ВК РФ вводит запрет использования сточных вод в целях регулирования плодородия почв.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"²¹ определил, что на территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы (п.1 ст. 27). Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы (п. 2 ст. 27 ФЗ). В соответствии с п. 1 ст. 25 ФЗ памятники природы – это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"²² устанавливает перечень ограничений прав на землю – особых условий охраны памятников истории и культуры, археологических объектов. Согласно абз. 1 ст. 3 ФЗ объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации являются объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с

²¹ <http://www.pravo.gov.ru>

²² <http://www.pravo.gov.ru>

исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры, а в силу абз. 2 ст. 3 ФЗ под объектом археологического наследия понимаются частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах (включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои), основным или одним из основных источников информации, о которых являются археологические раскопки или находки. Объектами археологического наследия являются в том числе городища, курганы, грунтовые могильники, древние погребения, селища, стоянки, каменные изваяния, стелы, наскальные изображения, остатки древних укреплений, производств, каналов, судов, дорог, места совершения древних религиозных обрядов, отнесенные к объектам археологического наследия культурные слои.

В соответствии с данным ФЗ государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя установление ограничений (обременений) права собственности или иных вещных прав на объект культурного наследия. В силу п. 2 ст. 34 ФЗ в пределах зоны охраны культурного наследия (охранной зоны) устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия, в

целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении. Абз. 2,3 п. 2 ст. 34 ФЗ устанавливают ограничения в зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности и зоне охраняемого природного ландшафта. Так, в пределах зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений. В зоне охраняемого природного ландшафта устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

§ 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

К зонам с особыми условиями использования земель можно отнести полосы отвода и привода, а также полосы различных видов транспорта. Особенностью правового режима земель транспорта является то, что ограничения распространяются как на земельные участки транспортных предприятий, так и на смежные земельные участки²³. Охранные зоны с особыми условиями пользования земельными участками устанавливаются

²³ Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000. С.117

для нормальной эксплуатации и сохранности сооружений и прочих объектов транспорта на землях, прилегающих к земельным участкам, предоставленным в пользование предприятиям.

Так, Постановление Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»²⁴ устанавливает правила о полосах отвода в отношении объектов железнодорожного транспорта. Они устанавливаются для обеспечения безопасного функционирования железнодорожного транспорта. В границах полосы отвода вводятся ограничения использования земельных участков. Согласно п. 4 Постановления не допускается, к примеру, размещение капитальных зданий и сооружений, многолетних насаждений и других объектов, ухудшающих видимость железнодорожного пути и создающих угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. Также в данных зонах могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности: строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений; распашка земель; выпас скота; выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод (п.10 Постановления). Для обозначения границ охранных зон железных дорог обязательно установление знаков.

Полосы отвода автомобильных дорог устанавливаются Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о

²⁴ <http://www.pravo.gov.ru>

дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"²⁵. Полоса отвода – это земельные участки, предназначенные для расположения конструктивных элементов автомобильной дороги и дорожных сооружений, на которых располагаются или могут быть расположены объекты дорожного сервиса. На территории полос отвода автомобильных дорог наложен запрет на осуществление работ и размещение зданий, строений, сооружений, не связанных с обслуживанием автомобильных дорог и объектами дорожного сервиса. Также запрещены распашка земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятие дерна и выемка грунта; выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог; установка рекламных конструкций, не соответствующих требованиям технических регламентов и (или) нормативным правовым актам о безопасности дорожного движения; установка информационных щитов и указателей, не имеющих отношения к обеспечению безопасности дорожного движения или осуществлению дорожной деятельности (ст. 25 ФЗ).

Вокруг полос отвода автомобильных дорог устанавливаются придорожные полосы. К ним относятся территории, находящиеся по обе стороны полосы отвода автомобильной дороги. Здесь также устанавливаются ограничения. К примеру, в пределах придорожной полосы запрещено строительство капитальных сооружений, за исключением некоторых объектов.

²⁵ <http://www.pravo.gov.ru>

Заключение

Необходимость установления различного рода ограничений деятельности по использованию земель обусловлена существенным образом публичными интересами или же интересами лиц, осуществляющих деятельность, связанную с обеспечением публичных интересов. В целом как в самом Земельном кодексе РФ, так и в иных законах и подзаконных нормативно-правовых актах содержится довольно развитая система правовых норм, регулирующих вопросы ограничения прав на земельные участки.

Относительно ограничений прав на землю существует ряд дискуссионных вопросов и неразрешенных проблем. По-разному дается понятие самим ограничениям, возникает вопрос, что относить к таковым. Есть определенные трудности в разграничении таких понятий, как ограничение и обременение, сервитут, обязанность. Вследствие установления ограничений собственникам земли, землевладельцам и землепользователям возмещаются убытки, относительно которых также существует некая правовая неопределенность.

Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к иному лицу. Ограничения прав на землю подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости». Ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, права которого ограничены, в судебном порядке.

В части проблем правового регулирования относительно регистрации ограничений отсутствует последовательность в определении того, какие обременения и ограничения вещных прав подлежат государственной регистрации. Статьи 24, 56 ЗК РФ устанавливают необходимость государственной регистрации публично-правовых

ограничений (к которым относятся публичные сервитуты, градостроительные ограничения), не являющихся ни субъективными гражданскими правами, ни сделками. Одновременно ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» устанавливает возможность государственной регистрации «установленных уполномоченными органами запрещений» (ст.2). И при этом с самим фактом государственной регистрации не соотносится возникновение каких-либо определенных правовых последствий.

Таким образом, основания установления ограничений прав на землю, а также иные вопросы, связанные с данными ограничениями, породили различные дискуссии в данном вопросе, который неоднозначно решен как в теории, так и на практике.

Библиография

1. Боголюбов С. А. Земельное право: учебник для СПО / С. А. Боголюбов. — 8-е изд., перераб. и доп. — М., 2017.
2. Боголюбов С.А. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев. М., 1997. С. 34, 35.
3. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.
4. В.В. Витрянский, В.М. Жуйков, А.А. Завьялов, А.А. Иванов, О.М. Козырь, А.А. Маковская, А.Л. Маковский, В.И. Сенчищев, Е.А. Суханов, Н.В. Сучкова, В.В. Чубаров. Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. М., 2004.
5. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М., 2012.
6. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 3.
7. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М., 1999.
8. Иконицкая И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения // Государство и право. 2002. № 6.
9. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1
10. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000.
11. Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1

12. Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учебное пособие. М., 2011.
13. Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: Учебник. М.: — "Частное право", 2010.

Список нормативных правовых актов

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // <http://www.pravo.gov.ru>
2. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об особо охраняемых природных территориях" // <http://www.pravo.gov.ru>
3. Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Российская газета. 1997. N 145.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Парламентская газета. 2001. N 204-205.
5. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об охране окружающей среды" // <http://www.pravo.gov.ru>
6. Федеральный закон от 25.06.2002 г. N 73-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // <http://www.pravo.gov.ru>
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // <http://www.pravo.gov.ru>
8. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // <http://www.pravo.gov.ru>
9. Федеральный закон от 08.11.2007 N 257-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // <http://www.pravo.gov.ru>
10. Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) "О государственной регистрации недвижимости" // Собрание законодательства РФ. 2015. N 29 (часть I). Ст. 4344.

11. Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 N 611 (ред. от 04.04.2011) "О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог" // <http://www.pravo.gov.ru>
12. Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 N 160 (ред. от 17.05.2016) "О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон" (вместе с "Правилами установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон") // Собрание законодательства РФ. 2009. N 10. Ст. 1220.
13. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» от 25 сентября 2007 г. № 74 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. N 22.