

КОЧЕТКОВ
Иван Константинович

бакалавриат, Московский государственный
университет им. Ломоносова (Москва, Россия),
vanyakochetkov@inbox.ru

ОБЗОР ПРАКТИКИ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ О ВОЗМЕЩЕНИИ УБЫТКОВ, ПРИЧИНЕННЫХ УСТАНОВЛЕНИЕМ ЗОУИТ.

Научный руководитель:

Старова Екатерина
Владимировна

Рецензент:

Ковригина Екатерина
Сергеевна

Статья поступила: 18.02.2025;

Принята к публикации: 30.03.2025;

Аннотация. В статье исследуется развитие механизма возмещения убытков, причиненных установлением зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). Автор выделяет особенности возмещения вреда вследствие установления ЗОУИТ при различных обстоятельствах, оценивает эффективность законодательного регулирования в рассматриваемой сфере, анализирует системность и справедливость правоприменительной практики на отдельных этапах формирования указанного института. На основании изучения и анализа материала в статье сделаны выводы о направлениях совершенствования правоприменения в названной сфере.

Ключевые слова: зоны с особыми условиями использования территорий, ЗОУИТ, правовой режим земельных участков, ограничения использования земельных участков, возмещение убытков, объекты недвижимости, суды, судебная практика

Для цитирования: Кочетков И. К. Обзор практики удовлетворения требований о возмещении убытков, причиненных установлением ЗОУИТ. // StudArctic Forum. 2025. Т. 10, № 1. С. 40–52.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, изменением и прекращением существования зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ или Зоны) на сегодняшний день остается важным и весьма противоречивым направлением законотворческой и правоприменительной деятельности. В связи с этим не умалется научный и практический интерес к институту ЗОУИТ в целом, и к отдельным спорным, по мнению автора, ситуациям, в частности. Одним из таких вопросов на сегодняшний день является порядок возмещения убытков, причиненных правообладателям земельных участков установлением (изменением) ЗОУИТ. Исследователи отмечают, что при повсеместном характере возникновения ограничений пользования земельным участком, практика возмещения убытков правообладателям насчитывает целый ряд нерешенных проблем [Болтанова: 61]. Целью настоящего исследования является подробный анализ возможности и порядка требования возмещения убытков, причиненных установлением (изменением) ЗОУИТ и формулирование на основе данных анализа критериев оценки будущего законодательного и правоприменительного развития норм о Зонах. Важно отметить, что согласно подходу законодателя, который автор находит справедливым, институт ЗОУИТ является *suī generis*. Поэтому в статье не рассматриваются на первый взгляд схожие по предмету и основанию резервирование и изъятие земельных участков.

В основу исследования легли методы нормативно-догматического анализа, формально-юридического рассмотрения судебных решений, аксиологической оценки справедливости подходов судов, а также теоретико-правового обобщения выводов. Руководствуясь ими, автор исследует законодательное регулирование ЗОУИТ на всех исторических этапах развития, дает оценку соответствия судебных решений букве закона и общетеоретическим представлениям о законности и справедливости, после чего формулирует общий вывод о перспективах развития исследуемого института.

Институт ЗОУИТ был известен российской системе права ещё с начала XX в. Урбанизация и бурное промышленное строительство предопределили необходимость особого регулирования земельных отношений, предусматривающего различные ограничения использования земельных участков. Так, в правовой обиход впервые вошли «охранные» и «защитные» зоны [Галиновская: 22], однако единого подхода к регулированию выработано не было. Принятием в 2004 г. Градостроительного кодекса (далее – ГрК РФ, ГрК) ¹, законодатель сделал первую попытку к обобщению опыта регулирования Зон. ГрК «перечислял» Зоны и содержал отдельные нормы, применимые к каждой из них. Тем не менее, положения ГрК содержали скудные сведения о сущности ЗОУИТ. Особенности каждого из видов Зон регулировались соответствующим законом или подзаконным актом, в зависимости от вида Зоны. Несмотря на появление норм о ЗОУИТ в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ, ЗК) ², речь о которых пойдет далее, положения ГрК о ЗОУИТ не были отменены и продолжают действовать по сей день.

В целях унификации подхода к правовому регулированию ЗОУИТ 3 августа 2018 г. был принят Федеральный закон № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ) ³, дополнивший Земельный кодекс главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий». В главе XIX отсутствует легально закрепленное определение ЗОУИТ, законодатель ограничивается перечислением всех ее видов, коих на сегодняшний день насчитывается 28. На данный момент их перечень является закрытым ⁴.

В то же время, несмотря на то, что каждая ЗОУИТ обладает своими специфическими особенностями, системный анализ норм главы XIX позволяет автору выделить следующие признаки, характерные для каждого вида ЗОУИТ:

- 1) в каждом конкретном случае определяются пространственные границы Зоны;
- 2) законом предусмотрена особая цель установления ЗОУИТ;
- 3) установлением ЗОУИТ накладываются ограничения на использование земельных участков, попавших в соответствующую Зону. К ним относятся ограничения, связанные с размещением объектов недвижимости и иные ограничения, как например умаление видов разрешенного использования;
- 4) ЗОУИТ присущ особый порядок установления, изменения и прекращения, определяемые в соответствие с законом или иным нормативно-правовым актом применительно к каждой Зоне.

Учитывая стремления законодателя выработать единый подход к регулированию Зон, автору представляется закономерным закрепление легального определения, отражающего названные признаки: ЗОУИТ представляют собой пространственно-ограниченные территории, установленные в публично-значимых целях и в предусмотренном законом порядке, в границах которых накладываются дополнительные ограничения ведения хозяйственной деятельности. Вместе с тем, представляется важным определить правовую природу ЗОУИТ: это самостоятельный правовой режим или же «вспомогательное средство» для правового режима иных территорий и объектов. Как отмечают исследователи [Галиновская: 26], важной отличительной чертой ЗОУИТ, как института земельного

законодательства, является его производность от отношений по поводу объекта, в связи с которым устанавливается Зона. Это отличает ЗОУИТ от ООПТ, которая в свою очередь является самостоятельным объектом и регулирование которой не обусловлено наличием и свойствами иного объекта.

Разнообразие и сложность объектов, существованием которых предусматривается установление ЗОУИТ, обусловили необходимость особого правового регулирования, учитывающего особенности каждой из зон. В связи с этим протяженность границ зоны, а также особенности ведения хозяйственной и иной деятельности регулируются для каждой из зон отдельно. С целью установления соответствующих норм, для каждой из зон должно быть принято соответствующее Положение в форме Постановления Правительства РФ, за исключением случаев, если зона устанавливается законом. В связи с вышеописанным, интерес автора вызвала потенциальная возможность ведения хозяйственной и иной деятельности на территории ЗОУИТ. Как следует из текста закона, установление ЗОУИТ само по себе не исключает возможности использования земельных участков для хозяйственной и иной деятельности. Тем не менее, в силу их особого режима использования на деятельность хозяйствующих субъектов накладываются значительные ограничения [Гаврилюк: 4-9]. Так, например, условия использования земельного участка на территории ЗОУИТ могут предполагать запрет на складирование горюче-смазочных материалов⁵, осуществление производства объектов пищевой промышленности⁶ и др.

Отдельно стоит сказать об ограничениях, связанных с размещением объектов недвижимости на земельных участках, находящихся в ЗОУИТ. Согласно п. 1 и п. 2 ст. 116 ЗК РФ, специальным законом или Постановлением Правительства РФ для каждого вида ЗОУИТ устанавливается исчерпывающий перечень видов зданий, сооружений, их разрешенного использования (назначения), и (или) требования к параметрам зданий, сооружений, размещение которых допускается или запрещается в границах указанной Зоны. Законодатель уделяет особое внимание ограничениям, касающимся размещения объектов недвижимости на земельных участках, попавших в ЗОУИТ. Сложностью и затратностью строительства, как вида хозяйственной деятельности, объясняется особый подход к регулированию начала вступления в силу ограничений, накладываемых установлением ЗОУИТ, возмещению убытков правообладателю соответствующих объектов недвижимости и др. Общая норма гласит, что со дня установления или изменения ЗОУИТ на земельных участках, расположенных на соответствующей территории запрещается «строительство, использование зданий, сооружений, разрешенное использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении, изменении зоны с особыми условиями использования территории».

В связи с характером ограничений, накладываемых на правообладателей земельных участков, расположенных в пределах ЗОУИТ, и существующим порядком установления ЗОУИТ, исключаящим учет мнения граждан и их объединений при принятии соответствующего решения, актуальным является вопрос защиты прав и имущественных интересов правообладателей земельных участков, «попавших» в ЗОУИТ. Действующее законодательство предусматривает возможность правообладателя земельного участка, включенного в ЗОУИТ, защитить свои права и имущественные интересы тремя способами:

- 1) требованием возмещения убытков;
- 2) требованием выкупа земельного участка, попавшего в ЗОУИТ, или выкупа объекта капитального строительства, находящимся на данном участке;
- 3) требованием прекращения прав постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного пользования.

Ключевое отличие возмещения убытков от остальных способов защиты интересов

правообладателя заключается в том, что оно не прекращает прав на земельный участок. Законом установлены разные основания, при которых правообладатель может потребовать компенсацию каждым из способов. В частности, требовать выкуп или прекращение прав держатель титула вправе только в том случае, если установление (изменение) ЗОУИТ приводит к невозможности использования земельного участка и (или) находящегося на нем имущества. Как закон, так и судебная практика подчеркивают исключительность случаев, в которых правообладателю доступны два последних требования. При наличии оснований для получения компенсации любым из способов, правообладатель вправе воспользоваться только одним из них.

По общему правилу, само по себе установление ЗОУИТ не влечет невозможности использовать земельный участок, поэтому возмещение убытков остается (и, по-видимому, останется) самым часто применимым требованием. В связи с этим, для комплексного исследования возмещения убытков, причиненных установлением (изменением) ЗОУИТ и выделения наиболее значимых проблем правового регулирования, автором проанализирован массив судебной практики, сложившейся в период до 01.01.2025.

В первую очередь, следует привести анализ практики правоприменения, предшествующей принятию закона № 342-ФЗ. Исследователями отмечается, что положительные решения о возмещении убытков были не столь многочисленны, при том, что само наличие ограничений прав владельцев, как кажется, не подлежит сомнению [Зиновьева: 80-86]: ограничение прав на земельный участок является одной из существенных характеристик ЗОУИТ.

Судебная практика возмещения убытков, причиненных установлением (изменением) ЗОУИТ претерпела значительные изменения в ходе своего развития. На раннем этапе суды неоднозначно отвечали на вопрос о том, имеют ли названные отношения особую правовую специфику или же убытки подлежат возмещению в общем порядке, установленном гражданским законодательством. В иных случаях суд мог и вовсе не упоминать специальных норм земельного законодательства. В постановлении ФАС Московского округа от 16.05.2012 по делу № А41-20317/11⁷ истец-собственник земельного участка заявил о снижении рыночной стоимости последнего на основании размещения Администрацией района кладбища и образования, в связи с этим, санитарно-защитной зоны. При рассмотрении дела по существу суд руководствовался нормой ст. 15 ГК⁸, не учитывая нормы ст. 57 ЗК.

Такой подход поставил одновременно два непростых вопроса. Первый из них касался выбора надлежащего ответчика в споре. Для правообладателя отнюдь не очевидно, в результате чьих именно действий были нарушены его права. «Нарушителем», как видится, могут выступать: органы государственной власти и местного самоуправления, принявшие решение об установлении ЗОУИТ; собственники объектов недвижимости, в связи с которыми ЗОУИТ устанавливается, и др. В данном деле истец предъявил требования одновременно к Администрации Ленинского района Московской области и МУПу, оказывающему ритуальные услуги. Суд посчитал, что убытки в виде снижения рыночной стоимости были причинены именно действиями Администрации. Таким образом, при указании одного лишь МУП'а в качестве ответчика истец мог остаться без причитающейся компенсации.

Вторым вопросом, которым будет озадачен правообладатель, является вопрос о необходимости доказывать вину причинителя убытков при обосновании собственных требований. Отсутствие вины по правилам гражданского законодательства исключает возможность применения названного способа защиты прав в конкретном деле, если закон прямо не указывает на возможность возмещения убытков, причиненных правомерными действиями. Само по себе установление ЗОУИТ не является неправомерным или, тем более, виновным деянием органа государственной власти или местного самоуправления.

Впоследствии судебная практика сформировала позицию, согласно которой установление вины при предъявлении требования о возмещении убытков не является обязательным условием⁹. В решении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июля 2016 г.¹⁰ кассационная инстанция отменила решения нижестоящих судов именно на том основании, что специфика спорных отношений указывает на необходимость применения особого порядка возмещения убытков. Суд третьей инстанции, приведя весомые доводы со ссылками на ст. 57 ЗК и действовавшее на тот момент Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2003 № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков...», приходит к тому, что наличие вины причинителя убытков, коими в споре выступали владельцы объектов капитального строительства в связи с которым устанавливалась ЗОУИТ, не обязательно для взыскания с них убытков. Тем не менее, такая позиция не стала доминирующей, и суды по-прежнему были вольны требовать от правообладателя доказывания виновности причинителя убытков, на что в 2020 г. указал Конституционный Суд¹¹.

Подход, при котором правообладатель освобождается от бремени доказывания виновности причинителя убытков кажется автору справедливым. «Виновные» установления Зон исключительны, а «невиновные» убытки повсеместны и разнообразны. Исключение самой возможности требовать компенсации в большей части случаев противоречит как фундаментальным принципам земельного законодательства, так и здравому смыслу хозяйственного оборота. В уже упомянутом решении Конституционный Суд согласился с этой точкой зрения.

Еще одним проблемным вопросом «старой» практики является арбитrarность принятия решения при наличии у суда сомнений в возможности использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием. Так, в Апелляционном определении Смоленского областного суда от 07.08.2012¹² указано, что существование санитарно-защитной зоны, исключающей возможность размещения коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, не лишает возможности эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с их целевым назначением. Суд также отметил, что запрет на использование сельхозугодий для выращивания культур, применяемых в производстве продуктов питания, не противоречит их целевому использованию. Таким образом, обладатель титула не мог требовать возмещения убытков на том основании, что рыночная стоимость его участка снизилась ввиду «сужения масштаба» видов разрешенного использования. Из-за отсутствия указания в законе или ином нормативном акте на то, в какой степени должны быть ограничены права носителя титула, суд ситуативно устанавливал в каком случае имеет место реальное ограничение прав, а в каком – нет. Для устранения всех сомнений суду, по-видимому, была необходима «полная» невозможность использования земельного участка, отнесенного к той или иной категории земель. Однако такие случаи исключительны. Их примером может быть ограничение прав на земельный участок в связи с его включением в санитарно-защитную зону объекта по уничтожению химического оружия¹³. В этих случаях суд действительно возмещал убытки в полном объеме.

Одной из немногих позиций, которой придерживались почти все суды без исключения – это возмещение убытков только в том случае, если титул правообладателя возник до установления ЗОУИТ¹⁴. При этом, как отмечалось в научно-исследовательских работах и судебной практике, ни правообладатель, ни органы государственной власти и местного самоуправления¹⁵ могли не знать о «существовании» Зоны. Это обстоятельство не

препятствовало судам принимать решение об отказе в удовлетворении требования о возмещении убытков.

Стоит также отметить, что в практике полностью отсутствовали случаи взыскания судом упущенной выгоды, как разновидности убытков. Упущенная выгода является неминуемым следствием сокращения видов разрешенного использования и ограничений прав на размещение объектов недвижимости вследствие установления ЗОУИТ. Игнорирование судами данного аспекта убытков влекло возникновение существенных экономических рисков со стороны правообладателя.

Резюмируя анализ материалов судебной практики, предшествовавшей фактическому вступлению в силу положений Закона № 342-ФЗ, можно сделать вывод, что правовое регулирование возмещения убытков, по мнению автора, имело следующие недостатки для правообладателей земельных участков:

- 1) невозможность ретроспективного применения норм о возмещении убытков даже при общей добросовестности правообладателя;
- 2) наличие необоснованного требования доказывать виновность причинителя убытков;
- 3) произвольность оценки судом наличия убытков в связи с умалением видов разрешенного использования;
- 4) игнорирование судами наличия упущенной выгоды при оценке убытков правообладателя.

Далее логичным будет провести обзор изменений, вступивших в силу с опубликованием Закона № 342-ФЗ, и сопутствующей судебной практики.

Решение вышеобозначенных автором проблем требовало законодательного корректирования. Закон № 342-ФЗ дополнил ст. 57 ЗК, конкретизировав, что убытки возмещаются с учетом изменения рыночной стоимости земельного участка, а порядок определения состава и размера убытков определяются Правительством Российской Федерации. Тем не менее, законодательное закрепление автоматически не решило названные проблемы, и суды продолжали по-разному интерпретировать нормы о возмещении убытков.

Важным шагом в формировании судебной практики порядка возмещения убытков, причиненных установлением ЗОУИТ, стало постановление Конституционного суда от 05.03.2020 № 11-П. КС обобщил подходы судов при определении ими наличия, состава, размера и необходимости возмещения убытков и отдельно отметил, как факт, отсутствие единообразия судебной практики. Новые положения ст. 57 ЗК в той степени, в которой они не позволяют судам точно определить порядок возмещения убытков, причиненных правомерными действиями органов государственной власти, были признаны не соответствующими Конституции. Позднее, с принятием Федерального закона от 30.12.2021 № 467-ФЗ¹⁶, в ст. 57 ЗК был добавлен п. 1.1, закрепивший дополнительную гарантию правообладателя в виде прямого указания на то, что возмещению подлежат убытки, причиненные правомерными действиями. Таким образом, новый порядок возмещения убытков предполагал, что убытки возникают бесспорно и непосредственно в силу ограничений, предусмотренных правовым режимом Зон и подлежат компенсации вне зависимости от наличия вины причинителя. Такой подход нашел отражение в судебной практике¹⁷, пусть и не столь обширной.

Однако, несмотря на положительные изменения, большая часть требований о возмещении убытков в связи с установлением (изменением) ЗОУИТ все еще не подлежала удовлетворению. В значительной части суды мотивировали своё решение тем, что правообладатель знал или должен был знать о существующих ограничениях в момент возникновения прав на земельный участок. Действующее правовое регулирование допускает, что Зоны и сопутствующие им ограничения до 01.01.2028 будут иметь место в отсутствие

данных в ЕГРН, если они были установлены одним из следующих способов:

- 1) решением органа государственной власти или органа местного самоуправления, принятым в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия этого решения;
- 2) согласованием уполномоченным органом исполнительной власти границ Зоны с особыми условиями использования территории в соответствии с законодательством, действовавшим на день данного согласования, в случае если порядок установления Зоны был предусмотрен указанным законодательством;
- 3) нормативным правовым актом, предусматривающим установление зон с особыми условиями использования территорий в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон либо согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ Зоны с особыми условиями использования территории;
- 4) решением суда.

Нередко Зоны устанавливались на основании решений уполномоченных органов власти, однако в дальнейшем сведения об ограничениях, наложенных на земельные участки в границах таких Зон, не находили отражения в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН, Реестр), Правилах землепользования и застройки или генеральном плане. Проблема названного подхода усматривается в такой, уже выше рассмотренной, сущностной характеристике ЗОУИТ, как производность от отношений по эксплуатации и защите объектов, в связи с нахождением которых они устанавливаются. Другими словами, ни владелец прав на земельный участок, ни государственные или муниципальные органы могли не располагать информацией о существовании и границах ЗОУИТ, однако её наличие обусловлено расположением соответствующего объекта, что может быть использовано судом в качестве обоснования при принятии решения.

Наиболее примечательными являются ситуации, когда Зона устанавливается в соответствии с законодательством. Таковыми являются: водоохранные (рыбоохранные) зоны, прибрежные защитные полосы и защитные зоны объектов культурного наследия. Так, в деле № А50-37647/2018¹⁸ суды двух инстанций отказали в удовлетворении требования о возмещении убытков на том основании, что истец был осведомлен о точных границах объектов, обладающих статусом объектов культурного наследия. Суды первой и апелляционной инстанций руководствовались нормами Федерального закона № 73-ФЗ от 25.06.2002 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)»¹⁹, определяющей защитные зоны как территории, непосредственно примыкающие к границам объектов памятников истории и культуры. По мнению суда, зная о нахождении границ объектов культурного наследия, приобретатель земельного участка был осведомлен и о защитных зонах. В обосновании исковых требований не помог и тот факт, что градостроительный регламент, принятый через год после возникновения права собственности на земельный участок, допускал строительство проектируемого объекта, что в свою очередь свидетельствует о том, что и органы местного самоуправления не знали о границах защитной зоны и тех ограничениях использования земельных участков, которые она накладывает. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2021²⁰ по этому делу ВС отказал в рассмотрении кассационной жалобы, не усмотрев допущения судами низших инстанций нарушения норм материального и процессуального права.

Таким образом, суды закрепляли за правообладателем обязанность в самостоятельном поиске всей существующей информации о земельном участке при планировании хозяйственной деятельности. В том, что информация, полученная правообладателем, может не соответствовать действительности, как в вышеуказанном случае имело место с

генеральным планом, суды усматривают вину правообладателя, не проявившего должной осмотрительности. Установление настолько высоких стандартов добросовестности, как видится, снижает интерес к приобретению земельных участков и негативно влияет на стимулирование инициативы застройщиков. Практика, описанная в споре выше, может считаться устоявшейся²¹. Более того, отнесение определенного объекта к объектам культурного наследия считается действительным, даже если оно имело место еще в СССР. Вместе с тем, в силу императивных требований Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ, возникали и ограничения пользования земельным участком.

Так, в деле № А56-111381/2019²² требование истца о возмещении убытков не было удовлетворено именно на том основании, что истец, приобретая участок в 2007 г., должен был знать об отнесении Постановлением Совета Министров СССР прилегающего к его участку архитектурного ансамбля к объектам культурного наследия. Довод об отсутствии у истца соответствующей информации о Зоне суд посчитал неосновательным. В этом случае требование истца также не подкрепили положения Генерального плана и Правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ), разрешающие планируемое строительство. Примечательно, что в ПЗЗ, на который ссылался истец, соответствующие положения появились не сразу. Ранее в другом судебном разбирательстве он оспорил положения ранее принятого ПЗЗ на основании их несоответствия Генеральному плану. Таким образом, принятым ранее судебным решением также подтверждалась возможность строительства, что, впрочем, не помогло истцу.

Можно сделать вывод, что для правового регулирования рассматриваемого периода проблемой судебного порядка взыскания убытков, причиненных установлением (изменением) ЗОУИТ, оставалась неопределенность момента возникновения ограничений. Согласно первому, по мнению автора – более уместному подходу, ограничения возникают вместе с принятием решения об установлении соответствующих границ и отражением этих границ в документах. Согласно второму, куда более часто применимому, границы Зоны предполагаются наличием, установлением (введением в эксплуатацию) соответствующего объекта и осведомленностью истца об этом факте, даже если сведения об этих границах отражения в документах не находят. Таким образом, представляется очевидным, что до тех пор, пока законодатель и суды не выработают подходящего подхода к определению времени возникновения ограничений, положительные решения о взыскании убытков, причиненных правообладателю установлением (изменением) ЗОУИТ, будут оставаться малочисленными.

Завершающим шагом в данном научном исследовании автором сделан прогноз влияния положений законодательства, вступивших в силу с 01.01.2025, на будущую судебную практику. Как уже было отмечено, важной проблемой по сей день остается невозможность правообладателя, титул которого возник до возникновения ЗОУИТ, требовать защиты собственных прав. Для нахождения баланса интересов правообладателя земельного участка, правообладателя объекта недвижимости, в связи с размещением которого устанавливается Зона, с одной стороны, и государства с другой, а также снижения нагрузки на судебную систему, необходимо обеспечить полный доступ к сведениям о нахождении и границах Зон и ограничениях, которые они накладывают. Иначе приобретатель титула каждый раз рискует приобрести земельный участок, на котором тот заведомо не мог осуществлять ту деятельность, на осуществление которой он рассчитывал [Кияшко: 75].

В этой связи важной гарантией прав правообладателя земельного участка, «попавшего» в ЗОУИТ, стал обязательный порядок внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН. В отсутствие данных о наличии ЗОУИТ в ЕГРН Зона не будет считаться установленной. Согласно пп. 5 п. 5 ст. 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»²³, сведения о расположении земельного участка в границах ЗОУИТ,

включаются в кадастр недвижимости, являющегося частью ЕГРН. Здесь же Закон устанавливает исключения – до 01.01.2028 г. ЗОУИТ, установленные до 01.01.2025, будут считаться установленными даже в отсутствие соответствующих сведений в ЕГРН, если они были установлены одним из четырех способов, описанных выше. Законом предусмотрено, что сведения о ЗОУИТ, решение об установлении которых приняты до 01.01.2025, обязательно должны быть направлены в Росреестр для внесения в ЕГРН до 01.01.2028. К сожалению, до наступления указанной даты будет невозможно в полной мере оценить влияние этого «нововведения», поскольку количество ЗОУИТ, установленных до 01.01.2025, весьма существенно.

Тем не менее, названные гарантии в значительной мере способствуют защите прав приобретателя титула. При должной осмотрительности у последнего будет больше возможностей избежать ситуации, при которой он приобретает права на земельный участок, не соответствующий его ожиданиям, ввиду ограничений, наложенных наличием ЗОУИТ. Кроме того, изменения облегчают процедуру доказывания правообладателем наличия у себя права на возмещение убытков. Предполагается, что для доказывания названного права после 01.01.2028, лицу будет достаточно предоставления документа, на основании которого у него возникли права на земельный участок, и выписки из ЕГРН, содержащей информацию о дате установления ЗОУИТ.

С другой стороны, постановка возможности требования возмещения убытков, причиненных установлением (изменением) ЗОУИТ, в зависимость от наличия соответствующих данных в ЕГРН актуализирует проблематику точности содержащихся в Реестре сведений. Нельзя не отметить, что до сих пор в Реестре содержится большое количество ошибок. На пленарном заседании Госдумы 16.10.2024 заместитель руководителя Росреестра Алексей Бутовецкий сообщил, что на сегодняшний день в ЕГРН содержится не менее 8.5 млн. ошибочных сведений²⁴. Актуальность и полнота сведений Реестра о земельных участках, находящихся в ЗОУИТ, станет одной из проблем будущего регулирования.

Отдельного внимания заслуживает норма, предусматривающая среди лиц, обязанных в особых случаях возмещать убытки, органы государственной власти или местного самоуправления, по чьей вине сведения о ЗОУИТ не попали в Реестр. Важным предметом исследования будущего правового регулирования станут условия признания «виновности» указанных лиц.

Подводя итог, следует отметить прогрессивность положений об обязательности наличия сведений о ЗОУИТ в ЕГРН. Несмотря на очевидные трудности, такой шаг в перспективе позволяет устранить кажущуюся несправедливость подхода, при котором суды не возмещают «ретроспективные» убытки. При наличии полных и достоверных сведений в Реестре, приобретатель титула не должен оказаться в ситуации, где ЗОУИТ и связанные с ней ограничения стали бы для него неожиданностью. С другой стороны, колоссальный объем данных, подлежащих внесению в Реестр, ставит перед ответственными органами новые задачи, решения которых в будущем должны получить надлежащую оценку.

Стремление законодателя обеспечить единство правоприменительной практики возмещения убытков воплотилось в ст. 57.1 ЗК, фактически вступившей в силу с 01.01.2025. Вся статья посвящена особенностям возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением и изменением ЗОУИТ. «Фактически» в данном случае означает, что все убытки будут подлежать возмещению в соответствии с этой статьей.

До 01.01.2025 года правовое регулирование предполагало, что убытки, причиненные Зонами, сведения о которых отсутствуют в ЕГРН и установленные до 01.01.2025 в соответствии с действовавшим на момент установления правовым регулированием,

возмещаются по правилам ст. 57 в редакции до опубликования Закона № 342-ФЗ, то есть без учета особенностей возмещения убытков, причиненных установлением (изменением) ЗОУИТ. Возмещение убытков, причиненных установлением иных Зон, осуществлялось с «учетом особенностей» ст. 57.1. Вместе с тем, до 01.01.2025 существовала неясность в вопросе о том, в какой мере особенности, предусмотренные ст. 57.1, должны учитываться. Известны примеры кассационных жалоб, в которых истец ссылается на то, что нормы ст. 57.1, подлежащие применению, применены не были, однако суды оставляли эти возражения без внимания²⁵.

Положениями ст. 57.1 ЗК определены лица, которые должны возмещать убытки и лица, имеющие права предъявить соответствующее требование. Наличие закрытого перечня лиц, которым может быть предъявлено требование о возмещении убытков, а также предусмотренные ст. 57.1 правила определения причинителя в каждом конкретном случае, призваны упростить процедуру выбора надлежащего ответчика при возникновении спора.

Тем не менее, сегодня законом в должной мере не прояснен вопрос о возможности передачи исследуемого права требования по общим основаниям гражданского законодательства, например, в порядке цессии. Практика апелляции ответчика в споре к тому, что лицо получило право на возмещение убытков по договору цессии, вследствие чего является ненадлежащим истцом, уже существует²⁶, но о единообразии пока говорить преждевременно. Положения о порядке определения надлежащего ответчика в споре о возмещении убытков не применяются к ЗОУИТ, установленным до опубликования Закона № 342-ФЗ.

Названные изменения конкретизируют порядок возмещения убытков, вследствие установления (изменения) ЗОУИТ, подчеркивая их специфику и больше дистанцируя их как от общего порядка возмещения убытков, установленного гражданским законодательством, так и от возмещения убытков, возникших из других земельных отношений, например, при резервировании земельных участков. Общий обзор изменений, их задач и предпосылок позволяет лишь выработать критерии оценки, в соответствии с которыми будущая практика подлежит исследованию. Среди них можно назвать следующие.

- 1) Динамика изменения общего числа положительных решений о возмещении убытков, причиненных установлением ЗОУИТ.
- 2) Оценка судами упущенной выгоды при подсчете убытков правообладателя земельного участка.
- 3) Практика рассмотрения сведений из ЕГРН как обстоятельств, определяющих правомерность требования возмещения убытков.
- 4) Действенность норм, регламентирующих порядок выбора ответчика при предъявлении требований о возмещении убытков.

Подводя итог, необходимо отметить, что часть общетеоретических проблем правового регулирования ЗОУИТ на сегодняшний день была преодолена удачными законодательскими решениями и судебными подходами. Тем не менее, перед законодателем и правоприменителями встали новые задачи и вызовы, касающиеся как технического обеспечения регулирования Зон, так и концептуальных трудностей применения новых норм. Будущее регулирование обещает быть более «доброжелательным» к правообладателю и расширить общую массу положительных решений о возмещении убытков. Тем не менее, получить объективные данные и сделать справедливые выводы можно будет только с формированием сложившейся практики применения новых положений закона.

Примечания

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. (ред. от 08.08.2024): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос.

Федерации 24 декабря 2004 г.: введ. Федер. законом Рос. Федерации от 29. дек.2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законов Российской Федерации. 2005 г. № 1. Ст. 16 (Часть I).

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. (ред. от 08.08.2024): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 сент. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 окт. 2001 г.: введ. Федер. законом Рос. Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 3 авг. 2018 г. № 342-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации [дата принятия не указана] // Официальный интернет-портал правовой информации. 2018. 4 авг. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201808040001> (дата обращения: 11.02.2025).

⁴ Определение СК по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 08.09.2021 г. по делу № 8Г-18744/2021; Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 29.04.2021 г. по делу № 33-6101/2021.

⁵ Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» // СЗ РФ. 2009. 9 марта. № 10. Ст. 1220.

⁶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» от 3 марта 2018 г. № 222 – Номер опубликования: 0001201803070039 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2018. 7 марта. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201803070039> (дата обращения: 11.02.2025).

⁷ Постановление ФАС Московского округа от 16.05.2012 по делу № А41-20317/11.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г.: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 1995 г.: введ. Федер. законом Рос. Федерации от 26 янв. 1996 г. № 190-ФЗ. Часть вторая // Российская газета. 1996. 10 февраля.

⁹ Постановление Апелляционного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2018 г. по делу № А56-104231/2017; Постановление Апелляционного суда Северо-Западного округа от 28 февраля 2019 г. по делу № А56-99977/2017; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 сентября 2019 г. по делу № А56-99977/2017.

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08 июля 2016 г. № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2020 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пп. 4 и 5 п. 1 и п. 5 ст. 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой.

¹² Апелляционное определение Смоленского областного суда от 7 августа 2012 г. по делу № 33-2445.

¹³ Кассационное определение Кировского городского суда от 21 декабря 2010 г. по делу № 33-4114.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 4 июня 2018 г. № 309-ЭС18-6555 по делу № А50-10573/2017; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 марта 2018 г. № Ф06-30775/2018 по делу № А57-12113/2017; Постановление Восемнадцатого ААС от 22 января 2014 г. по делу № А07-13987/2013; Определение Ленинградского областного суда от 9 октября 2013 г. по делу № 33-4661/2013.

¹⁵ Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июля 2016 г. № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015.

¹⁶ О внесении изменения в статью 57 Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2021 г. № 467-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 дек. 2021 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Москва, 30.12.2021. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112300140> (дата обращения: 11.02.2025).

¹⁷ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28 июля 2021 г. по делу № А56-39387/2020.

¹⁸ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10 марта 2020 г. № Ф09-423/20 по делу

№ А50-37647/2018.

¹⁹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 7 июня 2021 г. № 309-ЭС21-7326 по делу № А50-37647/2018.

²¹ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 5 июня 2021 г. по делу № А32-55972/2020; Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2021 г. по делу № А58-5479/2020.

²² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2023 г. по делу № А56-111381/2019.

²³ О государственной регистрации недвижимости: федер. закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 3 июля 2015 г. // Офиц. интернет-портал правовой информации. 2015. 14 июля. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201507140007> (дата обращения: 11.02.2025).

²⁴ Фотева И. Границы земельных участков уточнят бесплатно для россиян // Парламентская газета. 2024. 16 октября. URL: <https://www.pnp.ru/politics/granicy-zemelnykh-uchastkov-utochnyat-besplatno-dlya-rossiyan.html?clckid=6be0c93e> (дата обращения: 11.02.2025).

²⁵ Определение СК по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 29 сентября 2020 г. по делу № 8Г-16953/2020.

²⁶ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 февраля 2024 г. по делу № А56-14196/2023.

Список литературы

Болтанова Е.С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 5(212). С. 55-65. DOI 10.24411/2072-4098-2019-10505.

Гаврилюк М.Н. Государственная регистрация обременений и ограничений прав на землю и иную расположенную на ней недвижимость // Аграрное и земельное право. 2020. № 7(187). С. 4-9.

Галиновская Е.А. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): научно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков, и др. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2020. 304 с. DOI 10.12737/1080400.

Зиновьева О.П. О некоторых вопросах возмещения убытков, причиненных установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2022. № 1. С. 80-86.

Кияшко Г.А. Важность внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в единый государственный реестр недвижимости / Г.А. Кияшко, А.Е. Ярина // Модели и технологии природообустройства (региональный аспект). 2020. № 1(10). С. 72-76.

OVERVIEW OF PRACTICES OF SATISFYING CLAIMS FOR DAMAGES CAUSED BY THE ESTABLISHMENT OF RESTRICTED USE ZONES

Scientific adviser:

Ekaterina V. Starova

Reviewer:

Ekaterina Kovrigina

Paper submitted on: 02/18/2025;

Accepted on: 03/30/2025;

Abstract. The article examines the development of the mechanism of compensation for damages resulting from the establishment of zones with special conditions of use of territories or restricted use zones (RUZs). The author identifies the peculiarities of compensation for damages due to RUZ establishment under various circumstances, evaluates the effectiveness of legislative regulation in this area, analyzes the consistency and fairness of law enforcement practices at certain stages of this institution's formation. Based on the study and analysis of relevant materials, the article draws conclusions about the directions for law enforcement improvement in this area.

Keywords: restricted use zones, RUZ, legal regime of land plots, restricted use of land plots, compensation for damages, real estate objects, courts, judicial practice

For citation: Kochetkov, I. K. Overview of Practices of Satisfying Claims for Damages Caused by the Establishment of Restricted Use Zones. *StudArctic Forum*. 2025, 10 (1): 40–52.

References

Boltanova E.S. Restriction of rights in connection with the establishment of a zone with special conditions of use. *Property Relations in the Russian Federation*, 2019, No. 5(212), pp. 55-65. DOI 10.24411/2072-4098-2019-10505. (In Russ.)

Gavrilyuk M.N. State registration of burdens and restrictions on land rights and other real estate located on it. *Agrarian and Land Law*, 2020, No. 7(187), pp. 4-9. (In Russ.)

Galinovskaya E.A., Boltanova E.S., et al. *Zones with special conditions of use of territories (problems of the establishment and implementation with the legal regime): scientific and practical handbook*. Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, INFRA-M, 2020, 304 p. DOI 10.12737/1080400. (In Russ.)

Zinovieva O.P. On some issues of indemnity for losses caused by establishment and change of restricted-use areas. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*, 2022, No. 1, pp. 80-86. (In Russ.)

Kiyashko G.A., Yarina A.E. Importance of entering information about zones with special conditions of using territories into Unified State Register of Real Estate. *Models and Technologies of Nature Management (Regional Aspect)*, 2020, No. 1(10), pp. 72-76. (In Russ.)