

УДК 347.234.3

**ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ УБЫТКОВ, ПРИЧИНЕННЫХ
УСТАНОВЛЕНИЕМ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ
PROBLEMS OF COMPENSATION FOR LOSSES CAUSED BY THE
ESTABLISHMENT OF ZONES WITH SPECIAL CONDITIONS FOR
THE USE OF TERRITORIES**

Д. П. Козлова, А. С. Гнусарев

ФГБОУ «Саратовская государственная юридическая академия», Саратов
Научный руководитель: Н. Н. Аверьянова, доцент, доктор юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права

Аннотация. В статье изучаются актуальные проблемы возмещения правообладателям убытков в связи с установлением зон с особыми условиями использования на их земельных участках. Авторами проведен анализ действующего законодательства, опыта разных стран и судебной практики. На основании исследуемого материала были представлены предложения по усовершенствованию регулирования данного вопроса.

Ключевые слова: убытки, возмещение, зоны с особыми условиями использования, земельный участок, правообладатель.

Abstract. The article examines the current problems of compensating copyright holders for losses due to the establishment of zones with special conditions of use on their land plots. The authors analyzed the current legislation, the experience of different countries and judicial practice. Based on the studied material, proposals were presented to improve the regulation of this issue.

Keywords: damages, compensation, zones with special conditions of use, land plot, copyright holder.

Возмещение убытков, причиненных установлением или изменением зон с особыми условиями использования территорий, является одной из ключевых проблем в сфере земельного права и государственного регулирования градостроительной деятельности. Ограничения, накладываемые на право собственности и иные вещные права в связи с введением таких зон, могут существенно затрагивать интересы правообладателей, создавая основания для их компенсации в соответствии с законодательством.

Актуальность данной темы обусловлена возрастающей необходимостью регулирования использования территорий в целях обеспечения экологической безопасности, градостроительного развития, охраны культурного наследия и иных общественно значимых интересов. В то же время введение таких зон неизбежно приводит к ограничению прав правообладателей, что вызывает правовые споры и требует совершенствования механизмов компенсации [1].

Развитие законодательства, судебной практики и доктринальных подходов в данной сфере играет важную роль в обеспечении баланса публичных и частных интересов. Правовая природа убытков, возникающих вследствие установления или модификации зон с особыми условиями использования территорий, обусловлена необходимостью соблюдения этого баланса. В этой связи особую значимость приобретают механизмы правовой защиты правообладателей, а также критерии и порядок определения размера компенсации. Вопрос о правомерности ограничений, их соразмерности и юридических последствиях активно обсуждается в судебной практике и доктрине земельного и административного права.

В земельном праве возмещение убытков имеет специфику, обусловленную публичным характером регулирования и необходимостью учета баланса частных и общественных интересов. В отличие от гражданского права, где убытки в основном связаны как с нарушением договорных обязательств, так и в связи с причинением вреда, в земельном праве они могут возникать вследствие нормативного установления ограничений на использование территории. В гражданском праве убытки определяются как расходы, которые потерпевшее лицо произвело или должно произвести для восстановления нарушенного права (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые оно получило бы при обычных условиях гражданского оборота (упущенная выгода). Данная концепция закреплена в статье 15 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) и распространяется на все виды гражданско-правовых обязательств. В земельном праве институт убытков также включает в себя реальный ущерб и упущенную выгоду, однако их природа и основания возникновения имеют особенности. В частности, убытки могут быть связаны не только с нарушением обязательств, но и с правомерными действиями органов власти, устанавливающими особые условия использования земельных участков. В этом их отличие от гражданского законодательства, где убытки, в основном, связаны с неправомерными действиями либо правонарушениями. В связи с этим законодательство предусматривает специальные механизмы их возмещения, включая административные процедуры и судебную защиту [2]. В гражданском праве основанием для возмещения убытков является факт причинения вреда вследствие нарушения договорного или внедоговорного обязательства, например, вследствие причинения вреда

В земельном праве основанием для возмещения убытков является не только неправомерное поведение, но и правомерные государственные решения, которые, несмотря на свою законность, причиняют имущественный вред правообладателям земельных участков. К таким решениям относятся установление, изменение или отмена зон с особыми условиями использования территории, изъятие земель для

государственных или муниципальных нужд, а также введение иных публично-правовых ограничений. В данном контексте особую роль играет принцип соразмерности ограничений прав и механизмы их компенсации [3].

В гражданском праве убытки взыскиваются в судебном порядке по иску заинтересованного лица. Потерпевший обязан доказать факт нарушения его прав, наличие причинно-следственной связи между действиями ответчика и понесенными убытками, а также размер ущерба.

В земельном праве механизм возмещения убытков может включать как судебный, так и внесудебный порядок. В ряде случаев компенсация производится на основании нормативных актов, устанавливающих порядок исчисления и выплаты компенсации. Например, возмещение убытков, причиненных установлением зон с особыми условиями использования территории, может осуществляться путем выплаты компенсации, предоставления иного равноценного земельного участка или изменения условий землепользования.

Гражданское право исходит из принципа полного возмещения убытков, который предполагает восстановление имущественной сферы потерпевшего в том состоянии, в котором она находилась бы при отсутствии правонарушения. Данный принцип имеет диспозитивный характер, что позволяет сторонам предусматривать иные способы компенсации в договорных отношениях.

В земельном праве принцип полного возмещения также применяется, но с учетом публичных интересов. Законодательство может предусматривать ограничение возмещения в определенных случаях, когда убытки возникают вследствие правомерных действий органов власти. Например, если введение зоны с особыми условиями использования территории осуществляется в интересах общественной безопасности или охраны окружающей среды, компенсация может быть предусмотрена не в полном объеме, а в пределах, установленных законом.

Сравнительный анализ института убытков в гражданском и земельном праве показывает, что, несмотря на общую концепцию возмещения ущерба, его применение в сфере земельных отношений имеет существенные особенности [4]. В судебной практике сформировалась позиция, что само по себе установление данной зоны не является фактом, на основании которого заинтересованные лица могут предъявить к обладателям такой территории иск о возмещении как ущерба, так и упущенной выгоды [5]. В законодательстве закреплён исчерпывающий перечень субъектов, который имеет право предъявить иск о возмещении убытков.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: а могут ли воспользоваться данным правом лица, которые прямо не закреплены в данном перечне? Ведь, как указывалось ранее, государственные и

муниципальные образования тоже могут заявить советующие требования. Помимо вышеуказанных сведений, диспозиция статьи подразумевает факт того, что возмещение могут получить не только лица, которые являются собственниками именно земельного участка и природных объектов недвижимости, но и собственники недвижимого имущества, которое располагается в пределах данного земельного участка. Это соответствует принципу связанности имущества с землей: недвижимое имущество следует судьбе земельного участка [6]. Но, здесь важно отметить еще один важный факт, а именно то, что убытки вправе требовать только те лица, которые начали возводить такое сооружение до признания участка зоной с особыми условиями использования. Если же лицо начало строительство уже после соответствующего факта, то, согласно действующему законодательству и позиции судов, оно лишается права требовать возмещения убытков, причинённых соответствующим земельным участком. При этом, бремя доказывания лежит на ответчике, то есть, на том лице, к которому предъявлен иск [7].

Однако, помимо всех вышеперечисленных категорий граждан, возмещения убытков вправе также требовать и граждане, которые имеют статус арендаторов, землепользователей и землевладельцев. Представляется, что данное утверждение является спорным, так такие лица наделены исключительно правом владения, но не могут обладать полным правом собственности. Но судебная практика по данному вопросу сформулирована неоднозначно [8]. Вышеупомянутые правообладатели имеют право заключить соглашение о возмещении убытков, только если у них имеются правовые основания для этого: в случае нарушения их законных интересов или упущения выгоды [9]. В своем требовании о возмещении убытков такие граждане должны указать права, которым причинен ущерб [10]. Примером нарушения прав правообладателя является упущенная выгода, которую он бы получил в ходе ведения коммерческой деятельности. Реальный ущерб, в свою очередь, возмещается только собственникам земельного участка или зданий и сооружений [9].

К лицам, которые имеют право требовать возмещения убытков, причинённых наложением рассматриваемых ограничений, также относятся граждане, которые пользуются жилым помещением по договору социального найма. В законе подчёркнуто, что вред будет компенсирован, только если строительство дома, в котором находится помещение, началось до установления ограничений на территорию [11]. Размер убытков, возмещаемых нанимателям жилых помещений, обуславливается расходами, которые были потрачены для переезда в другое место жительства [10].

Чтобы рассмотреть правовую проблему с другой стороны, ниже будет

приведен сравнительный анализ методов урегулирования данного вопроса в России и в других странах.

1. В Германии зоны с особыми условиями использования регламентируются в Федеральном законе о планировании территории, в котором закреплено, что убытки, связанные с установлением ограничений на земли, должны быть компенсированы собственникам и землепользователям в соответствии с законом.

2. Во Франции установление и изменение зон с особыми условиями использования закреплены в Кодексе городского планирования, который как и немецкий Федеральный закон, предполагает возмещение убытков в связи с наложением ограничений на земли, а также детальную фиксацию процесса установления и изменения зон.

3. В США нет единого законодательства, посвящённого вопросам регулирования зон с особыми условиями использования: данная задача возложена на штаты и органы местного самоуправления. В некоторых штатах изданы законы, посвящённые возмещению убытков, причинённых установлением вышеупомянутых зон. Сравнительный анализ дает понять, что несмотря на различные приемы регулирования возмещения убытков, связанных с установлением зон с особыми условиями использования, сходство заключается в надобности гарантирования прав собственников и землепользователей. Для совершенствования права и практики по данному вопросу необходимо учитывать опыт других стран, принимая во внимание особенности национальной правовой системы [12].

Рассмотрим судебную практику по отказу в возмещении убытков правообладателям. Компания N, являясь собственником двух земельных участков, подала исковое заявление на Общество K, которое установило санитарно-защитную зону на свои земельные участки и на часть участков Компании. Истец требует возмещения упущенной выгоды, так как он приобрёл земельные участки только в целях строительства многоэтажных домов и объектов инфраструктуры, чего невозможно сделать в связи с наложением ограничений. Однако суд опроверг основание возмещения убытков, поскольку наличие эскизного проекта застройки недостаточно для компенсации вреда. Необходимо присутствие условий, свидетельствующих о готовности земельного участка к деятельности, которая будет приносить доход. На участке Компании на момент судебного разбирательства расположены складские и нежилые помещения, что не соответствует разрешенному использованию земли. Так, судебная практика показывает, что необходимо более детально раскрыть нормы о возмещении убытков, причинённых зонами с особыми условиями использования [13].

В целях предотвращения неоднозначности судебной практики по данному вопросу представляется необходимым разработать единый метод возмещения убытков и универсальные критерии, которые позволили бы

- судам более четко устанавливать размер убытков:
1. Регламентировать в праве универсальный способ возмещения правообладателям земельных участков убытков, причинённых установлением охранных и санитарно-защитных зон, путем выплат в процентном соотношении к кадастровой стоимости земли, подвергшейся наложению ограничений в использовании [14].
 2. Следует более подробно раскрыть положения об основаниях возникновения права на компенсацию убытков, связанных с установлением охранных и санитарно-защитных зон и подход к определению размера убытков.
 3. Иным вариантом восстановления нарушенных прав может стать использование экономических методов наравне с правовыми, например, налоговые льготы и дополнительные права для лиц, чьи интересы были нарушены, предоставление им другого земельного участка, который не обременён ограничениями [15].
 4. Для оптимизации судебных разбирательств и процесса компенсации вреда по данному вопросу является важным задействовать институт досудебного урегулирования спора о возмещении и создать специализированные комиссии при органах публичной власти [16].

Таким образом, правоотношения, связанные с возмещением убытков в связи с установлением зон с особыми условиями использования, являются спорными и нуждаются в улучшенном регулировании. Несмотря на стремление к балансу публичных и частных интересов, которое проявляется в ряде правовых источников по данному вопросу, многие аспекты этой проблемы не были рассмотрены и раскрыты, что приводит к отсутствию гарантий заинтересованных лиц в возмещении ущерба.

Список литературы

1. 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.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская.
2. . Волков С. Н. Основные положения концепции современного землеустройства / С. Н. Волков. - Текст: непосредственный // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. - 2010. - № 2. - С. 31-43.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй / Под ред. докт. юрид. наук О. Н. Садикова. М.: Контракт, 2003. С. 429.
4. Современные проблемы землеустройства и кадастров. Пространственное развитие территорий : Учебник / А. П. Сизов, Е. А. Стыценок, Д. М. Хомяков, Е. Г. Черных. - Москва : Общество с

ограниченной ответственностью "Издательство "КноРус", 2022. - 218 с. - (Бакалавриат и магистратура). - ISBN 978-5-406-08838-8.09.

5. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.03.2021 № Ф04-6857/2020 по делу № А46-17903/2019 [Текст] // ИПС «КонсультантПлюс».

6. Апухтина Н. В. Вопросы определения упущенной выгоды собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов // Актуальные проблемы землепользования, землеустройства и кадастров: сб. М., 2006.

7. Евстигнеев В. В. Правовое регулирование использования земель с особыми условиями эксплуатации : монография / В. В. Евстигнеев. — Москва : Статут, 2007. — Текст : непосредственный..

8. Чмыхало Е. Ю. Зоны с особыми условиями использования территорий в системе земельного права Российской Федерации : монография / Е. Ю. Чмыхало. — Москва : Юриспруденция, 2016.

9. Приказ Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 "Об утверждении методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц" [Электронный ресурс] // ИПС «КонсультантПлюс». – Дата обращения: 03.03.2025.

10. Положение о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости [Электронный ресурс] // ИПС «КонсультантПлюс». – Дата обращения: 03.03.2025.

11. Судариков, К. В. Возмещение убытков, причинённых установлением зон с особыми условиями использования территорий/ К. В. Судариков. — Текст: электронный// Вопросы студенческой науки. — 2023. — №04. — С. 45-52. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vozmeschenie-ubytkov-prichinennyh-ustanovleniem-zon-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya-territoriy/viewer> (дата обращения: 03.03.2025)

12. Болтанова, Е. С. Правовое регулирование земельных отношений в зонах с особыми условиями использования территорий : монография / Е. С. Болтанова. — Саратов : Изд-во Саратовской гос. юрид. акад., 2015. — 180 с

13. Решение Арбитражного суда от 27.01.2023 по делу № А56-100963/2022 [Электронный ресурс] // СудАкт.ру. – Дата обращения: 03.03.2025.

14. Черных, Е. Г. Методика внедрения предложений по коррективке социально-экономического развития градостроительной среды г. Тюмени / Е. Г. Черных // *International Agricultural Journal*. — 2022. — Т. 65, № 1. — DOI 10.55186/25876740_2022_6_1_13.

15. Земельное право России : учебник / И. О. Краснова, Н. А. Волкова, С. Г. Пискунова [и др.] ; под ред. И. О. Красновой. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 368 с. — ISBN 978-5-91768-450-8.

16. Калиниченко, А. О., Тихонова, К. В. Интеграция ФГИС ЕГРН и ИСОГД как основа совершенствования системы территориального планирования / А. О. Калиниченко, К. В. Тихонова // *Актуальные проблемы науки и техники-2018 : материалы национальной научно-практической конференции*. — Ростов-на-Дону, 2018. — С. 412–414.