



Екатерина СТАРОВА

УДК 349.4
Шифр ВАК 5.1.2

К ВОПРОСУ О ПРАКТИКЕ КОМПЕНСАЦИИ ПОТЕРЬ АРЕНДАТОРОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ГРАНИЦЫ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Зоны с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ) как отдельный земельно-правовой институт начал систематизироваться лишь недавно. С 2005 года определение этого понятия было введено в градостроительное законодательство¹. Однако, как самостоятельный, «целостный» земельно-правовой институт эти нормы начали формироваться и рассматриваться исследователями лишь после 2018 г., вследствие дополнения Земельного кодекса Главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий»².

Однако ограничения, налагаемые различными правовыми актами, которые на современном этапе можно было бы отнести к установлению ЗОУИТ, не являются новыми. Ранее, режим подобных запретов как таковой существовал в законодательном поле в рамках отдельных документов различной отраслевой принадлежности, без консолидированного выделения взаимосвязанных юридических характеристик и критериев, без целостного их оформления.

Например, такой вид ЗОУИТ как санитарно-защитная зона (далее по тексту — СЗЗ) применялся в СССР уже во второй половине XX века. Так, Приложением 1 к Санитарным нормам проектирования промыш-

ленных предприятий № 101-51, утвержденных 6 января 1951 г., была установлена классификация производств и размеры минимальных защитных зон, обеспечивающих «снижение опасности расстоянием» для жилых зон. Более того, принципиальный подход и размеры СЗЗ по действующему законодательству³ не изменились за более чем 70 лет, по сравнению с правилами 1951 года.

Такой же, во многом, является ситуация в отношении зон санитарной охраны источников подземного питьевого водоснабжения (далее по тексту — ЗСО). Принципы, закрепленные в Инструкции по установлению зон санитарной охраны хозяйственных-питьевых водопроводов с

подземными источниками водоснабжения № 219-56, утвержденная 7 июля 1956 г., в основных своих положениях продолжают применяться и действующим законодательством⁴.

В целом, правовые режимы земельных участков существенно различаются в зависимости от вида ЗОУИТ, в границы которой они включены, что обусловлено спецификой правового регулирования ограничений, вызванных установлением каждой отдельной зоны.

Так, например, придорожная полоса автодороги, как один из видов ЗОУИТ, устанавливает ограничения для отдельных видов деятельности с целью как обеспечения безопасности дорожного движения, так и созда-

1 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. (с послед. изм. и доп.) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

2 Федеральный закон от 3 августа 2018 г. (с послед. изм. и доп.) № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть II). Ст. 5135.

3 См., например: постановление Правительства Российской Федерации от 03 марта 2018 г. (с послед. изм. и доп.) № 222 // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1636; постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74; постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 3.

4 См., например: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10; постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 3.

Старова Екатерина Владимировна

Доцент Кафедры правовых дисциплин Высшей школы (факультета) государственного аудита Московского государственного университета (МГУ) имени М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук.

Окончила Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, там же очную аспирантуру по специальности «Природоресурсное право, Земельное право, Аграрное право, Экологическое право».

Эксперт рабочей группы по совершенствованию системы неналоговых экологических платежей при Счетной палате Российской Федерации (2020-2022).

Автор ряда публикаций по финансово-правовой, земельной и эколого-правовой тематике.

ния «резерва» для расширения дорожного полотна⁵. Санитарно-защитная зона⁶ предполагает совершенно противоположные цели и устанавливается, как правило, вокруг объектов, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека и отличается довольно сложным порядком определения ее размера.

Но несмотря на различия целей установления и правовых режимов данных территорий, «кодификация» правовых основ различных видов ЗОУИТ закономерна, так как все они обладают общими признаками: часть из них направлена на «защиту» конкретного объекта/территории, а часть — на защиту населения и природной среды от объекта негативного воздействия. Главным признаком и, соответственно, последствием установления ЗОУИТ являются ограничения по использованию земельных участков.

Как отмечает Е.С. Болтанова, «...Наложение специальной зоны (зоны с особыми условиями использования) обуславливает дополнительные ограничения, запреты по использованию соответствующей части территорий...»⁷. Более того, в соответ-

ствии с ЗК РФ, режим ЗОУИТ распространяется не только на земельные участки, но и на все объекты, на нем расположенные (объекты капитального строительства, природные объекты), что, по мнению ученых, вполне логично: «...хотя в данной норме речь идет о земельном участке как объекте ограничений, очевидно, что речь должна идти о более широкой сфере охвата — территории, элементами которой также является (при наличии) водный объект, лес (как самостоятельные объекты соответствующих правоотношений)...»⁸.

Таким образом, очевидно, что если ограничения, обусловленные режимом конкретной ЗОУИТ, касаются земельных участков, объектов капитального строительства, иных объектов, то они также должны распространяться и на вид деятельности, осуществляемой в ее границах.

Также в доктрине исследуются правовые последствия установления указанных зон с различных позиций: как препятствий для осуществления видов деятельности; как неопределенности разрешенного использования земельных участков, ввиду одновременного применения

действующих и недействующих документов; как основание для признания объектов капитального строительства в границах ЗОУИТ самовольными постройками и т.д.

Мельников Н.Н. справедливо отмечает, что «...наряду с категориями земель, как бы параллельно с ними... выделяются пространства, в пределах которых действуют особые условия землепользования, отличающиеся от тех, которые характерны для категорий земель... В современном законодательстве данные пространства определяются как зоны с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ), которые могут как входить в состав категорий, так и пересекать их границы...»⁹.

М.Т. Хамидуллин, рассматривая особенности использования земельных участков в границах охранных зон линейных объектов (один из видов ЗОУИТ), утверждает, что «...режим охранной зоны распространяется на все земельные участки, входящие в нее, вне зависимости от формы собственности, категории и вида разрешенного использования...»¹⁰. Таким образом, помимо категории земель и территориальной зоны, к которым относится земельный

5 Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ от 12 ноября 2007 г. № 46 ст. 5553; Указ Президента РФ от 27 июня 1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования» // СЗ РФ от 29 июня 1998 г., № 26, ст. 3065

6 Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ от 27 ноября 1995 г. № 48 ст. 4552; Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ от 15 января 1996 г. № 3 ст. 141; Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 25 января 2008 г., регистрационный № 10995); Постановление Правительства РФ от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // СЗ РФ от 12 марта 2018 г. № 11 ст. 1636.

7 Болтанова Е.С. Публично-правовые пределы использования земельного участка // Экологическое право. 2023. № 2. С. 4.

8 См.: там же. С. 5.

9 Мельников Н.Н. Проблемы государственного управления земельным фондом и регистрации прав на объекты земельных отношений // Закон. 2023. № 2. С. 72.

10 Хамидуллин М.Т. Застройка земельного участка, занятого чужими инженерными сетями // Хозяйство и право. 2023. № 4. С. 91.

участок, в качестве еще одного элемента его правового режима можно выделить «включение в границы зон с особыми условиями использования территорий».

Одной из целей систематизации «института» ЗОУИТ, происходящей с 2018 года — наглядное отображение их границ в публичных кадастровых картах, в том числе, чтобы при планировании предпринимательской деятельности заранее понимать ограничения, предусмотренные той или иной зоной. Однако, проблема состоит в том, что решение об установлении ЗОУИТ может быть принято уже после предоставления земельного участка для осуществления видов деятельности, которые будут противоречить режиму установленной зоны.

Более того, немало случаев, когда инвестиции уже вложены и деятельность осуществляется. В этой связи ряд ученых отмечает ограничения прав на землю и возможности осуществления хозяйственной деятельности вследствие установления конкретных видов ЗОУИТ. В частности, «...проблема влияния публично-правовых ограничений права собственности (в частности, охранных зон объектов культурного наследия) на возможность реализации девелоперских проектов...»¹¹.

Некоторые представители науки акцентируют внимание на юридические сложности при осуществлении строительства. Так, например, О.А. Жаркова связывает последствия установления ЗОУИТ с проблемами получения разрешения на строительство: «...Теперь для получения разрешения на строительство застройщик должен представить в том числе копию решения об установлении ЗОУИТ... и после внесения сведе-

ний о ЗОУИТ в реестр границ она считается установленной... В противном случае объект будет признан самовольной постройкой...»¹².

Касательно невозможности осуществления строительства на земельном участке вследствие установления охранной зоны инженерной сети, М.Т. Хамидуллин отмечает, что «...правовое значение при застройке земельного участка, занятого чужими инженерными коммуникациями, имеет не само по себе нахождение на нем линейных объектов. Ограничение использования земельного участка под застройку возникает в случае необходимости размещения объекта капитального строительства в охранной зоне инженерной сети...»¹³.

В случае установления охранных зон, например, трубопроводов ситуация усложняется еще тем, что «...нужно учитывать особенности правового регулирования отдельного вида трубопроводного транспорта, предназначенного для транспортировки отдельного вида товаров...»¹⁴.

Касательно публично-правовых последствий установления ЗОУИТ, то по своей правовой природе они возникают «параллельно» режиму, определяемому категорией земель и целевому назначению. Решение об установлении ЗОУИТ принимается органом государственной власти либо муниципальным органом с целью: либо охраны жизни и здоровья людей, либо — сохранения природной среды, либо — охраны каких-либо объектов и не зависит от категории земель, к которой отнесен участок, и — от действующего градостроительного регламента.

Итак, включение земельного участка в границы ЗОУИТ

предполагает изменение его разрешенного использования, что часто приводит к ограничению или даже невозможности осуществления деятельности, которая прежде была дозволена. Таким образом, остается открытым вопрос: если участок, который был предоставлен в аренду для осуществления предпринимательской деятельности, впоследствии был включен в состав ЗОУИТ, предусмотрены ли действенные меры правовой защиты, позволяющие компенсировать арендатору экономические потери?

Иллюстрацией вышеописанному могут служить споры, в рамках которых коммерческие организации и предприниматели пытались взыскать в судебном порядке с публично-правовых образований убытки и неосновательное обогащение в связи с выявившимися после заключения договоров препятствиями для осуществления строительства на арендованных земельных участках.

Дело № А33-437/2018

Юридическое лицо обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с иском к Департаменту муниципального имущества и земельных отношений администрации города Красноярска о расторжении договора аренды, заключенного в октябре 2008 года, о взыскании убытков и неосновательного обогащения.

Договор аренды земельного участка был заключен коммерческой организацией с определенной целью — для строительства общественно-делового комплекса. По прошествии значительного времени, на этапе подготовки участка к строительству было установлено, что

11 Круглов В.В., Башарин А.В. О действии публично-правовых ограничений права собственности в области охраны объектов культурного наследия при реализации девелоперских проектов // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 190.

12 Жаркова О.А. Оформление прав на линейные объекты // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 12. С. 51.

13 Хамидуллин М.Т. Застройка земельного участка, занятого чужими инженерными сетями // Хозяйство и право. 2023. № 4. С. 90.

14 Иванова Т.Н. Трубопроводный транспорт России: понятие и источники правового регулирования // Предпринимательское право. 2020. № 4. С. 70.

в 2015 году он был включен в границы ЗОУИТ (зону охраняемого природного ландшафта объекта культурного наследия)¹⁵, вследствие чего разрешенный вид использования был изменен и строительство стало невозможным.

Арендатор обратился к публично-правовому образованию, предоставившему земельный участок с требованиями компенсировать из бюджета понесенные на инженерные изыскания, проектирование затраты и вернуть переплату по аренде. Спор по делу № А33-437/2018 несколько раз проходил все инстанции¹⁶, возвращался в арбитражный суд Красноярского края на новое рассмотрение.

Судебное разбирательство продолжалось с 2018 по 2021 гг.

В итоге арбитражных процессов, договор аренды земельного участка был расторгнут, коммерческой организации полностью отказано во взыскании убытков, частично возвращена арендная плата за период с 15 июля 2015 года по 6 сентября 2018 года и отказано в возврате арендной платы за период до 15 июля 2015 года.

Суды отметили, следующее:

- основания для частичного взыскания неосновательного обогащения в виде арендных платежей объясняются тем, что встречное удовлетворение получившей их стороной не было предоставлено (ст. 453 ГК РФ);
- касательно убытков, по мнению судов, арендатор с 2008 по 2015 год имел возможность

осуществить строительство общественно-делового комплекса, но не реализовал свое право;

- длительное бездействие арендатора, выразившееся в неосуществлении строительства на предоставленном ему земельном участке, свидетельствует о злоупотреблении правом при отсутствии вины арендодателя.

Дело № А57-22870/2022

Юридическое лицо обратилось в Арбитражный суд Саратовской области с иском к Министерству финансов Саратовской области, Управлению Федерального казначейства по Саратовской области, Комитету культурного наследия, Министерству культуры Саратовской области, Администрации муниципального образования г. Саратов с иском о взыскании убытков, причиненных правомерными действиями по установлению ограничений на земельный участок. То есть, коммерческая организация попыталась применить новый правовой механизм, а именно, положения п. 13 ст. 57.1. Земельного кодекса Российской Федерации, введенные в действие при систематизации института ЗОУИТ (далее — 342-ФЗ)¹⁷.

Согласно опубликованным материалам дела, с 2001 года между истцом и администрацией г. Саратов заключен договор аренды земельного участка для проектирования и строительства жилого дома. За период до

2007 года арендатором был выполнен первый этап строительства жилого дома переменной этажности, в том числе, расселение жильцов старого многоквартирного дома.

В 2013 году арендатор получил градостроительный план земельного участка, подготовил в соответствии с ним проектную документацию второго этапа строительства жилого дома переменной этажности. После этого арендатор возмездно передал разрешительную документацию, а также права и обязанности по договору аренды третьему лицу. Новый арендатор обратился в 2014 году за разрешением на строительство, но получил отказ, мотивированный запретом на строительство в связи с охраной объекта культурного наследия на основании регионального нормативного правового акта¹⁸ и включением части арендованного земельного участка в запретную зону. С 2014 по 2016 гг. третье лицо пыталось безуспешно оспорить в судах региональный нормативный правовой акт и отказ в предоставлении разрешения на строительство. В 2016 году третье лицо и первоначальный арендатор расторгли соглашение о передаче прав и обязанностей по договору аренды в связи с невозможностью строительства на земельном участке.

С 2017 по 2018 год арендатор безуспешно пытался и во внесудебном, и в судебном порядке расторгнуть договор аренды земельного участка с публично-правовым образованием по

15 Решение Красноярского городского Совета депутатов от 7 июля 2015 года № В-122 «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск и о признании утратившими силу отдельных решений Красноярского городского Совета депутатов»; постановление Правительства Красноярского края от 15 ноября 2016 года № 569-п «Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия федерального, регионального и местного (муниципального) значения, расположенных в г. Красноярске, особых режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах данных зон охраны».

16 Решение Арбитражного суда Красноярского края от 26 октября 2018 года по делу № А33-437/2018; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 23 января 2019 года; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 мая 2019 г.; Решение Арбитражного суда Красноярского края от 8 августа 2019 года по делу № А33-437/2018; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2019 года; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 5 марта 2020 г.; Решение Арбитражного суда Красноярского края от 26 октября 2020 года по делу № А33-437/2018; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 12 января 2021 года; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 2 февраля 2021 г.

17 Федеральный закон от 3 августа 2018 г. (с послед. изм. и доп.) № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть II). Ст. 5135.

18 Приказ Министерства культуры Саратовской области от 4 августа 2014 г. № 01-11/373 «Об утверждении границ территории, правового режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения: «Дом Корнилова, 1-я треть XIX в.», «Здание гимназии, где в 1851- 1853 гг. преподавал писатель — революционер Чернышевский Николай Гаврилович, а в 1858-1863 гг. учился физик — электротехник Яблочков Павел Николаевич», «Городская усадьба: главный дом, ворота, ограда, нач. XIX в.»».

основаниям невозможности его использования для согласованных в договоре целей (п. 2, 4 ст. 620 ГК РФ) и взыскать убытки. В свою очередь, арендодатель был готов расторгнуть договор аренды земельного участка по соглашению сторон.

В 2021 году ограничения земельного участка были отражены в Едином государственном реестре недвижимости (далее — ЕГРН).

В 2022 году арендатор обратился за защитой своих имущественных интересов в рамках нового правового механизма. А именно, на основании п. 13 ст. 57.1. Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающего более длительный (5 лет), по сравнению с общим (3 года), срок исковой давности и позволяющего взыскать убытки, причиненные правомерными действиями по установлению ЗОУИТ.

Арбитражные суды и Верховный Суд Российской Федерации отказали коммерческой организации в удовлетворении требований¹⁹.

Суды отметили следующее:

- увеличенный срок исковой давности (5 лет) и право на компенсацию убытков в данном случае не применяется, так как новый механизм, в том числе п. 13 ст. 57.1 Земельного кодекса Российской Федерации в силу переходных положений 342-ФЗ, а именно его ч. 23 ст. 26, не применяется к правоотношениям по ограничениям на земельные участки, установленным до 4 августа 2018 года, когда был опубликован 342-ФЗ;
- внесение в ЕГРН в 2021 году границ ЗОУИТ в этом случае не означает, что установлена новая дата начала течения срока исковой давности;

- арендатор узнал об установленных ограничениях в отношении земельного участка не позднее 2014-2016 гг. как участник судебных разбирательств третьего лица и при расторжении соглашения с третьим лицом;
- общий (3 года) срок исковой давности был пропущен задолго до предъявления иска.

Дело № А46-6449/2023

Индивидуальный предприниматель обратился в Арбитражный суд Омской области с иском к Департаменту имущественных отношений Администрации г. Омска о взыскании (с учетом уточнения требований) убытков, выразившихся в расходах на подготовку и экспертизу проектной документации, на подключение к инженерным коммуникациям и упущенной выгоды.

С 1997 года между индивидуальным предпринимателем и публично-правовым образованием существовали правоотношения по предоставлению во владение и пользование земельного участка для целей строительства магазина автозапчастей. За длительный срок, в разные периоды времени эти отношения были оформлены несколькими договорами аренды (1997; 2008; 2016; 2023), которые заключались, расторгались, оспаривались в судах, в том числе часть времени фактическое землепользование осуществлялось без юридических оснований, то есть при отсутствии действующих договоров аренды земельного участка.

Как минимум с 2008 года индивидуальным предпринимателем на кадастровый учет был поставлен объект незавершен-

ного строительства, но здание не было введено в эксплуатацию и права на него не были зарегистрированы.

Индивидуальный предприниматель в 2021 году инициировал очередное заключение договора аренды спорного земельного участка, получив отказ обжаловал его, что в итоге позволило в августе 2023 году подписать договор для «достройки» здания.

В апреле 2023 года арендатор обратился к арендодателю с иском о взыскании убытков и упущенной выгоды, мотивируя невозможность строительства существованием на земельном участке охранных зон водопровода, газопровода и других коммуникаций.

Арбитражные суды трех инстанций отказали в 2024 году в удовлетворении требований индивидуального предпринимателя²⁰.

Суды отметили следующее:

- причинно-следственная связь между действиями муниципального органа и заявленными индивидуальным предпринимателем расходами не доказана;
- вина публично-правового образования не доказана;
- владея и пользуясь земельным участком с 1997 года, индивидуальный предприниматель фактически построил и извлекал прибыль от использования не магазина автозапчастей (что было предусмотрено договором), а от предоставления номеров гостиницы;
- само по себе нахождение сетей, коммуникаций и их охранных зон на арендуемом земельном участке не доказывает невозможность строительства и эксплуатации магазина.

19 Решение Арбитражного суда Саратовской области от 25 мая 2023 года по делу № А57-22870/2022; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 июля 2023 года; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17 октября 2023 года; Определение Верховного Суда Российской Федерации № 306-ЭС23-28923 от 13 февраля 2024 года об отказе в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам.

20 Решение Арбитражного суда Омской области от 22 января 2024 года по делу № А46-6449/2023; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 5 апреля 2024 года; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 августа 2024 года.

Юридическое лицо обратилось в Арбитражный суд Приморского края с иском к администрации г. Владивостока, к Управлению муниципальной собственности г. Владивостока о взыскании убытков в виде уплаченных арендных платежей и убытков в виде понесенных расходов на инженерные изыскания, подготовку проектной документации, присоединение к инженерным сетям, охрану площадки, кадастровые работы и иные расходы по реализации строительства.

Коммерческая организация по соглашению с Акционерным обществом «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» обязалась построить за 2017-2019 гг. жилой дом и объекты встроенной нежилы недвижимости на территории свободного порта Владивосток в качестве реализации нового инвестиционного проекта.

В 2017 году, в целях реализации этого инвестиционного проекта, был заключен договор аренды земельного участка между публично-правовым образованием в лице Управления муниципальной собственности г. Владивосток (арендодатель) и коммерческой организацией, инвестором (арендатор).

В договоре аренды земельного участка были определены и вид разрешенного использования: «многоквартирные жилые дома», и цель его использования — «для строительства многоквартирного жилого дома», но, кроме того, содержалось упоминание, что «...согласно сведениям ГКН на часть земельного участка площадью 1101 кв.м. установлены ограничения прав».

В 2017 году арендатором был получен градостроительный план земельного участка, в 2018 году инвестором понесены

расходы на инженерные изыскания, подготовку проектной документации, охрану площадки, кадастровые работы.

В апреле 2019 года администрация г. Владивосток установила ограничения на часть арендованного земельного участка в связи с прохождением по нему проезда общего пользования (переулок городской дорожной сети), а в сентябре 2019 года Инспекция по охране объектов культурного наследия Приморского края внесла в ЕГРН сведения о зонах охраны памятников исторического центра г. Владивостока, утвержденных постановлением Губернатора Приморского края от 2 февраля 1998 года № 34.

В 2020 году администрация г. Владивостока в судебном порядке добилась применения в отношении договора аренды земельного участка последствий недействительности ничтожной сделки.

С 2020 по 2022 гг. бывший арендодатель и бывший арендатор обменивались письменными претензиями и ответами касательно экономических потерь, которые инвестор понес в связи с действиями администрации по предоставлению земельного участка в аренду, и последующим прекращением правоотношений по инициативе публично-правового образования.

В том числе, позиция муниципальных органов строилась на том, что в отношении них действует иммунитет бюджетов, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебных актов в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В августе 2022 года бывший арендатор обратился в суд за защитой своих прав. В 2024 году арбитражные суды трех ин-

станций отказали коммерческой организации в удовлетворении требований о взыскании убытков²¹.

Суды отметили следующее:

- объект спора на момент заключения договора аренды в 2017 году находился в двух зонах охраны объекта культурного наследия: охранный зоне памятников и в зоне регулирования застройки, кроме того на арендованном земельном участке находится колодец общего пользования, что подразумевает установление зон санитарной охраны источника водоснабжения, также на земельном участке находилась улично-дорожная сеть (переулок);
- обстоятельство, что сведения об ограничениях не были внесены в ЕГРН на момент заключения договора аренды, не отменяет их фактическое существование;
- инвестор не мог не знать, о существовании на земельном участке объектов, препятствующих реализации договора аренды;
- действуя добросовестно и разумно, коммерческая организация должна была проверить допустимый режим использования земельного участка, а при наличии сомнений дополнительно запросить необходимую информацию у уполномоченного органа;
- несмотря на это, коммерческая организация на свой предпринимательский риск несла расходы по реализации инвестиционного проекта не только в 2017-2018 гг., но и в 2019-2020 гг., то есть после предъявления иска о применении последствий недействительности ничтожной сделки, что свидетельствует, по мнению судов, о злоупотреблении правом со стороны арендатора;

21 Решение Арбитражного суда Приморского края от 2 мая 2024 года по делу № А51-14130/2022; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 25 июля 2024 года; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 октября 2024 года.

- следовательно, в защите прав инвестора в виде взыскания убытков в данном случае от-казано.

Таким образом, попытка консолидации в земельном законодательстве более двух десятков видов ЗОУИТ, на взгляд автора, должна была упростить практику применения всей системы таких ограничений. Как уже было отмечено выше, значимой целью процесса систематизации вопросов, связанных с ЗОУИТ, в рамках земельного законодательства с 2018 года предполагалось полное отображение в публичной кадастровой карте границ различных видов таких зон, что по состоянию на конец 2024 года — начало 2025 года, представляется пока не достигнутым.

Анализ приведенных выше примеров судебных споров между коммерческими организациями/индивидуальными предпринимателями с одной стороны и публично-правовыми образованиями, предоставившими в аренду земельные участки в целях строительства — с другой, не является исчерпывающим. Несомненно, это определенная выборка, наглядно иллюстрирующая проблемные вопросы в этих правоотношениях.

С 1 января 2025 года переходный период, предусмотренный 342-ФЗ, в основном завершается. В целях предотвращения подобных споров пп. 5.1 п. а 8 ст. 39.11 ЗК РФ, пп. 14.1 п. 1 ст. 39.16 ЗК РФ установлены ограничения на предоставление государственного (муниципального) земельного участка в аренду (как по результатам аукциона, так и без проведения торгов), в случае наличия ЗОУИТ, отраженных в ЕГРН.

Вместе с тем существующее наполнение ЕГРН, публичной кадастровой карты, иных открытых ресурсов, полными и непротиворечивыми сведениями о границах и режимах всех

ЗОУИТ еще далеко от завершения. Следовательно, баланс интересов публично-правовых образований и коммерческих организаций (предпринимателей) требует дополнительной корректировки, защиты более слабой стороны этих правоотношений.

Выводы и предложения

1) Нормы ст. 57.1 ЗК РФ, предусматривающие последствия в форме компенсации убытков в пользу, в том числе арендаторов, при установлении ЗОУИТов имеют существенные ограничения, сложно и долго реализуются на практике.

2) Риск предпринимателей, арендующих у публично-правовых образований земельные участки для строительства в городах, защищен меньше, чем арендодателей.

3) Баланс интересов сторон этих договоров аренды смещен в пользу публично-правовых образований и бюджетов бюджетной системы, что представляется несправедливым, поскольку именно органы государственной власти и органы местного самоуправления наделены полномочиями по своей инициативе устанавливать ряд ЗОУИТ в населенных пунктах.

4) Предлагается скорректировать положения подпункта 5.1 пункта 8 ст. 39.11 ЗК РФ, подпункта 14.1 пункта 1 ст. 39.16 ЗК РФ, ст. 57.1 ЗК РФ, переходные положения 342-ФЗ, установив законом:

- обязанность арендодателя письменно проинформировать арендатора до уплаты денежных средств, связанных с аукционом (до заключения договора аренды, в случае предоставления без торгов) обо всех связанных с этим земельным участком, имеющимся и планируемым ограничениям, в том числе ЗОУИТ, как отраженным в ЕГРН, так и нет;

- полный запрет на предоставление государственного (муниципального) земельного участка в аренду (как по результатам аукциона, так и без проведения торгов), в случае несоответствия целей аренды любым ограничениям ЗОУИТ, затрагивающим земельный участок;
- упрощенный внесудебный порядок расчета и компенсации потерь арендаторов, в случаях установления, либо выявления новых ограничений, в том числе ЗОУИТ, о которых арендатор не был письменно проинформирован до уплаты денежных средств, связанных с аукционом (до заключения договора аренды, в случае предоставления земельного участка без торгов);
- ретроспективно распространить новые нормы, защищающие арендаторов, на отношения, которые возникли до их введения в действие, т.е. придать закону обратную силу.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Болтанова Е.С. Публично-правовые пределы использования земельного участка // Экологическое право. 2023. № 2. С. 2-5.
2. Груздев В.В., Горбачева Ж.В. Снос (приведение в соответствие с установленными требованиями) самовольной постройки в судебном порядке: некоторые вопросы материального и процессуального права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 8. С. 56-62.
3. Жаркова О.А. Оформление прав на линейные объекты // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 12. С. 43-55.
4. Иванова Т.Н. Трубопроводный транспорт России: понятие и источники правового регулирования // Предпринимательское право. 2020. № 4. С. 66-73.

5. Круглов В.В., Башарин А.В. О действии публично-правовых ограничений права собственности в области охраны объектов культурного наследия при реализации девелоперских проектов // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 189-202.

6. Мельников Н.Н. Проблемы государственного управления земельным фондом и регистрации прав на объекты земельных отношений // Закон. 2023. № 2. С. 70-79.

7. Хамидуллин М.Т. Застройка земельного участка, занятого чужими инженерными сетями // Хозяйство и право. 2023. № 4. С. 88-97.

Старова Е.В. К вопросу о практике компенсации потерь арендаторов земельных участков, включенных в границы зон с особыми условиями использования территорий

Ekaterina V. Starova On the issue of the practice of compensation for losses of tenants of land plots included in the boundaries of zones with special conditions of use of territories

АННОТАЦИЯ

Целью статьи является изучение и анализ правовых ограничений по использованию земельных участков, включенных в границы зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ). Указанные вопросы рассмотрены с точки зрения убытков, возникающих у коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей вследствие установления ЗОУИТ. Особое внимание уделено проблеме компенсации потерь арендаторов земельных участков, вследствие включения последних в границы ЗОУИТ.

ABSTRACT

The purpose of the article is to study and analyze legal restrictions on the use of land plots included in areas with special use of territories (ZOUIT). The issues are considered in terms of financial losses for companies and entrepreneurs as a result of ZOUIT establishment. The emphasis is focused on the compensation challenge for tenants of land plots due to the inclusion in ZOUIT boundaries.

Ключевые слова: земельные участки, арендная плата, зоны с особыми условиями использования территорий, правовые ограничения, убытки, компенсация.

Key words: land plots, the rent, areas with special use of territories, legal restrictions, financial losses, compensation.

ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮРИДИЧЕСКИЙ ДОМ «ЮСТИЦИНФОРМ» ПРЕДЛАГАЕТ

ИНСТИТУТ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

монография

Ответственные редакторы С.А. Карелина, И.В. Фролов ISBN 978-5-7205-1603-1



Коллективная монография посвящена актуальным проблемам теории и практики функционирования института несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации и в зарубежных странах. Материал изложен с учетом последних изменений в разных отраслях законодательства, а также тенденций судебной практики. Выявлены актуальные проблемы правового регулирования коммерческого и потребительского банкротства. Особое внимание уделено вопросам повышения эффективности правовой защиты требований кредиторов в делах о банкротстве и системе арбитражного управления.

Монография может быть рекомендована предпринимателям, арбитражным управляющим, адвокатам, нотариусам, практикующим юристам, ученым, преподавателям, аспирантам, студентам юридических вузов и всем тем, кто интересуется проблемами несостоятельности (банкротства).



119607, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 94, офис 7 Тел.: (495) 232-1242
www.jusinf.ru, www.izdat-knigi.ru.