Санкт-Петербургский государственный университет

***Ткаченко Максим Сергеевич***

**Выпускная квалификационная работа**

***Особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий***

Уровень образования: магистратура

Направление *40.04.01 «Юриспруденция»*

Основная образовательная программа *ВМ.5842.2019 «Юрист в сфере оборота недвижимости»*

Научный руководитель: доцент кафедры Правовой охраны окружающей среды, Кандидат юридических наук, Жаркова Ольга Александровна

Рецензент: Ефремкин Степан Александрович

Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга

**Санкт-Петербург**

**2021 год**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение……………………………………………………………………………...2

1. Общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий. ………………………………………………………………,………………………..4

2. Противоправность причинения вреда. Анализ правоприменительной практики, законодательства и научной доктрины.………………………………………………...…………………………12

3. Компенсация убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки органами публичной власти в зарубежных странах.………………………………………………………….…………………..22

4. Правовые предпосылки компенсации правообладателям правомерного причиненного вреда, в связи с решениями органов публичной власти по ограничению прав на земельные участки ………………………………….…….27

5. Анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 11-П и его правовые последствия…………………………...29

6. Анализ Проекта Постановления Правительства Российской Федерации «О возмещении убытков правообладателям недвижимости»………………..……..38

Заключение………………………………………………………………………….42

Список использованных источников……………………………………………...44

**ВВЕДЕНИЕ**

Ограничение права собственности происходит регулярно. В том числе такие ограничения происходят в момент попадания земельного участка лица в границы зоны с особыми условиями использования территорий. Одним из важнейших вопросов регулирования данного института является вопрос возмещения убытков тем лицам, чьи права были нарушены путем установления данных зон. Учитывая, что установление (изменение) зон с особыми условиями использования территорий накладывает серьёзные ограничения на правообладателей участков и объектов капитальность строительства, попадающих в соответствующие зоны (обязанность по приведению в соответствие, сносу), естественной является потребность предоставления имущественной компенсации соответствующим лицам.

Поэтому частное лицо нуждается в наличии эффективного механизма, который будет направлен на компенсацию имущественных потерь от правомерных действий органов публичной власти. К ним можно отнести как механизмы превентивной защиты, так и последующие, направленные на восстановление имущественных потерь.

Между тем правопорядок в Российской Федерации сталкивается с трудностями, обусловленными неясностью формулировок действующего законодательства, которые позволяют судам отказывать в удовлетворении законных требований граждан. На практике создается ситуация, при которой норма права есть, но она совершенно не работает. Таким образом, на данный момент частное лицо не может получить надлежащей защиты.

Также защита осложняется неясностью формулировок, которые на данный момент слишком туманны.

Таким образом, существующие проблемы защиты частных лиц на данный момент не решены.

Ввиду этих факторов исследование на тему проблем защиты от правомерных ограничений органов публичной власти в отношении земельных участок частных лиц, включающее анализ российского права и судебной практики, а также опыта зарубежных стран, и выработку определённых выводов о надлежащем регулировании в области защиты прав граждан на земельные участки является на данный момент актуальным.

Исчерпывающее исследование в данной области в российской доктрине отсутствует. Некоторые исследования можно встретить только в форме отдельных статей, представленных в ведущих юридических журналах[[1]](#footnote-1).

В зарубежной доктрине также не встречается обширных исследований. Большинство авторов проводят анализ собственных правовых систем.

Цель данного исследования – выявить проблемы в области защиты права частного лица на получение компенсации в том числе в связи с установлением зон с особыми условиями территорий, и выработать возможные пути их решения.

Исходя из целей данного исследования, автором были поставлены следующие задачи:

1. Изучить законодательство Российской Федерации в области защиты права на земельные участки;
2. исследовать судебную практику по данному вопросу;
3. исследовать законодательство зарубежных стран по данному вопросу.

Методологическую основу данного исследования составляет комплекс таких методов как формально-юридический, сравнительно-правовой, логический.

**1 Общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий.**

Зоны с особыми условиями использования территорий существовали задолго до принятия Федерального закона от 03.08.2018 №342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) (Далее – Закон № 342), которым они были включены в Земельный кодекс РФ[[3]](#footnote-3). Достижением данного акта можно считать упорядоченность и структуру, единообразие в применении положений зон с особыми условиями использования территорий.

Закон № 342-ФЗ привнес изменения и в Земельный кодекс РФ в части регулирования вопросов возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий (ст.ст. 57, 57.1 Земельного кодекса РФ), а также в иные нормативно-правовые акты.

Необходимость внесения изменений и введения новой статьи 57.1 Земельного кодекса РФ была продиктована несовершенством ст. 57 Земельного кодекса РФ, которая в подп. 4 п.1 устанавливала возможность компенсации правообладателям, земельные участки которых попадали в сферу действия зон с особыми условиями использования территорий.

Подпункт 4.1 п. 1 ст. 57 был введен в связи с дополнением Земельного кодекса РФ ст. 57.1 об особенностях возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением охранных зон. Необходимость внесения изменений была обусловлена несовершенством подп. 4 п. 1 ст. 57 Земельного кодекса РФ, практика применения которого не позволяла возместить вред, причиненный установлением охранных зон, границы которых не были определены надлежащим образом и не были внесены в кадастр. Ввиду отсутствия каких-либо публичных сведений об охранных зонах многие лица строили, продавали объекты недвижимого имущества, не зная, что строительство в этой зоне запрещено; муниципальные органы, в свою очередь, выдавали разрешения на строительство, а регистрирующие органы подтверждали право собственности на такие объекты. Вместе с тем впоследствии собственники газопроводов, нефтепроводов, аэропортов и других объектов, в связи с которыми установлена охранная зона, стали обращаться в суд с требованиями снести построенные здания как самовольные постройки. Несмотря на отсутствие каких-либо публичных сведений об охранной зоне в кадастре и на добросовестность собственников построенных зданий, суды удовлетворяли иски о сносе самовольных построек исходя из требований безопасности и необходимости охраны жизни и здоровья граждан[[4]](#footnote-4) Более того, указывалось, что в силу ст. 222 и 263 Гражданского кодекса РФ[[5]](#footnote-5) снос самовольной постройки должен быть осуществлен за счет владельца самовольной постройки. В результате на добросовестных лиц возлагались все риски, связанные с публичными ограничениями, что явно необоснованно смещало баланс интересов в пользу субъектов, осуществляющих публичные функции.

Для проблемы был принят Федеральный закон № 342-ФЗ, который в том числе уточнил правила возмещения убытков, причиненных в результате установления охранных зон. В переходных положениях (ч. 22 ст. 26) Закона установлено, что если вред, причиненный до вступления Закона в силу, не был возмещен в рамках ст. 57 Земельного кодекса РФ, то он должен возмещаться в соответствии со ст. 57, 57.1 Земельным кодеком РФ с учетом установленных особенностей.

Так был расширен круг лиц, имеющий право на компенсацию, полученных убытков в связи с установлением, изменением ЗОУИТ. Возмещения убытков вправе требовать:

1. собственники участков (в т. ч. публично-правовые образования);
2. арендаторы (землепользователи, землевладельцы), которым предоставлены участки, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности;
3. собственники объектов капитального строительства, помещений в них. При условии, что строительство указанных объектов начато до дня установления (изменения) зон с особыми условиями использования территорий, и в отношении них не принято решение о сносе самовольной постройки (за исключением самовольной постройки по количеству этажей или высоте.
4. граждане – наниматели жилых помещений по договорам социального найма. А также договорам найма жилых помещений государственного (муниципального) жилищного фонда в многоквартирных домах при условии, что строительство таких многоквартирных домов начато до дня установления (изменения) зон с особыми условиями использования территорий.

Также определены лица, которые должны возмещать убытки в указанных случаях, которыми могут быть:

1. правообладатели объектов капитального строительства, в связи с размещением которых принято решение об установлении (изменении) ЗОУИТ;

2. орган государственной власти (местного самоуправления), принявший решение об установлении (изменении) зон с особыми условиями использования территорий или установивший её границы, в случае отсутствия указанных в п. «а» лиц или установления зон с особыми условиями использования территорий по основаниям, не связанным с размещением таких объектов;

3. уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления в случае установления зон охраны объекта капитального строительства, границ защитных зон объекта капитального строительства;

4. в определённых случаях органы государственной власти (местного самоуправления), которые приняли решение об установлении (изменении) зон с особыми условиями использования территорий либо подготовили сведения о границах зоны, возникающей в силу закона, и по вине которых сведения о зоне не были внесены в установленный срок в ЕГРН (п.п. 8, 9 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ).

Касательно объёма возмещения убытков в п. 1 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ прямо указывается на то, что убытки, включая упущенную выгоду, возмещаются в полном объёме. Из п.п. 3-6 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ следует, что при определении размера убытков могут учитываться в т. ч. уменьшение рыночной стоимости имущества, расходы, связанные со сносом объектов капитального строительства или приведением их параметров (разрешённого использования), разрешённого использования земельных участков в соответствие с установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий ограничениями, убытки, возникающие в связи с расторжением договоров, заключённых в отношении объектов недвижимого имущества, невозможностью исполнения обязательств перед третьими лицами. Учитывая, что убытки должны возмещаться в полном объёме, необходимо исходить из того, что при определении их размера, помимо перечисленных в ст. 57.1 Земельного кодекса РФ, должны учитываться и все иные расходы, а также неполученные доходы правообладателей объектов недвижимого имущества. Также отметим, что п. 10 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ установлены особенности возмещения убытков в случае установления зон с особыми условиями использования территорий в отношении планируемых к строительству объекта капитального строительства.

Возмещение убытков осуществляется на основании соглашения о возмещении убытков либо на основании решения суда. При этом соглашение должно предусматривать условие о сносе объекта недвижимого имущества, приведении его параметров (разрешённого использования) в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий (при наличии такого объекта) (п. 12 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ).

Приведённые положения являются только первым этапом регулирования, так как Правительством РФ должен быть утверждён порядок определения состава и размера убытков, порядок заключения соглашения о возмещении убытков и условия такого соглашения, порядок возмещения убытков (п. 5 ст. 57 Земельного кодекса РФ).

Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причинённых временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц[[6]](#footnote-6).

Также Приказом Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 утверждены Методические рекомендации по расчёту размера убытков[[7]](#footnote-7). Однако по смыслу п. 5 ст. 57 Земельного кодекса РФ порядок определения состава и размера убытков должен быть установлен именно Правительством РФ, при этом в нём должны быть специально урегулированы вопросы возмещения убытков в случае сноса и приведения в соответствие. Ввиду этого указанные ранее нормативно-правовые акты должны быть заменены новым постановлением Правительства РФ, но могут применяться в непротиворечащей новому регулированию части до принятия нового постановления. Например, открытым в настоящее время является вопрос о том, должны ли убытки, связанные с приведением в соответствие или сносом, возмещаться правообладателям предварительно или же после совершения указанных действий. Требование о возмещении убытков может быть направлено в срок не более *пяти лет* со дня установления (изменения) зон с особыми условиями использования территорий либо со дня, когда соответствующие лица узнали или должны были узнать об этом(п. 13 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ). Например, таким моментом может быть момент получения правообладателем от регистратора уведомления о внесении (изменении) сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в ЕГРН (п. 5.1 ст. 34 закона № 218-ФЗ).

При этом в новых положениях, как и ранее, не решён вопрос о том, должно ли лицо быть правообладателем объекта недвижимого имущества в момент установления (изменения) зон с особыми условиями использования территорий для того, чтобы ему могли быть возмещены убытки в связи с попаданием объекта в зону с особыми условиями использования территорий. На наш взгляд, если правопредшественнику правообладателя объекта недвижимого имущества убытки были возмещены, то действующий правообладатель не вправе требовать их повторного возмещения, и его интерес в ряде случаев может быть удовлетворён за счёт предъявления соответствующего требования к правопредшественнику (например, контрагенту по договору). Напротив, если правопредшественнику такого лица убытки не возмещались, то действующий правообладатель объекта должен иметь право на их возмещение при соблюдении условия о сроке предъявления соответствующего требования, даже если он не являлся обладателем объекта на момент установления (изменения) зон с особыми условиями использования территорий.

Таким образом, при применении после 01.01.2022 норм ст. 57.1 Земельного кодекса РФ в отношении ЗОУИТ, установленных до 01.01.2022, необходимо учитывать специальные положения ст. 26 закона № 342-ФЗ. Отношения по возмещению убытков в связи с ограничениями в зоне с особыми условиями использования территорий, устанавливаемых после 01.01.2022, регулируются ст.ст. 57 и 57.1 Земельного кодекса РФ.

Анализ судебной практики показывает, что на момент опубликования закона № 342-ФЗ не был выработан общий подход к вопросу о возмещении убытков правообладателям земельных участков в результате попадания их в границы зон с особыми условиями использования территорий. Кроме того, существует большое количество проблем, которые ограничивают возможности лиц по компенсации убытков в связи с ограничением их прав.

Вот некоторые выводы судов.

ВАС РФ в деле № А65-30854/2011[[8]](#footnote-8) пришел к выводу, что охранная зона инженерных сетей, построенных в советский период, не требовала кадастрового учета, и, соответственно, ограничения такой зоны действуют без кадастрового учета и в настоящее время. Таким образом еще с советского времени зона с особыми условиями использования территорий может быть не внесена в ЕГРН. Ситуацию с «невыявленными» зонами, к сожалению, не исправляет и наличие в п. 6 ст. 56 ЗК РФ нормы о том, что охранные зоны являются обременением земельного участка и подлежат государственной регистрации в качестве таковых.

А Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии считает, что охранная зона, не подлежит государственной регистрации[[9]](#footnote-9).

К похожему выводу пришел и Верховный суд Республики Татарстан[[10]](#footnote-10), который посчитал, что создание охранной зоны и ограничения по использованию земельного участка в охранной зоне связаны с самим фактом существования опасного объекта, а не с регистрацией охранной зоны.

В практике есть случаи, когда суды признавали вину ответчика в том, что он не проявил должной осмотрительности при возведении объекта. Суды указывают, что лицо могло самостоятельно обнаружить, что в силу градостроительных норм и правил строительство объекта с такими характеристиками запрещено[[11]](#footnote-11).

По всей видимости, исходя из смысла ст. 53 Конституции и ст. 1069 ГК РФ, оценка вины потерпевшего применительно к деликтам государства должна быть максимально осторожной. В отличие от обычных частноправовых отношений равноправных и независимых субъектов, деликт государства всегда включает в себя неправомерное действие власти в публично-правовой сфере[[12]](#footnote-12).

**2 Противоправность причинения вреда. Анализ правоприменительной практики, законодательства и научной доктрины.**

Земельные правоотношения сложнее по своей структуре, чем частноправовые потому как предполагают взаимодействие частных лиц с публичными субъектами, которые наделены большими полномочиями и имеющие механизмы влияния на поведение первых.

Поэтому данные особые отношения предполагают постоянный поиск баланса между интересами частного лица – собственника или лица, который на ином праве владеет и (или) пользуется объектом недвижимости и с другой стороны общества с его правами на благоприятную окружающую среду, обеспечение его потребностей, которые выражаются в необходимости обеспеченья светом, теплом, транспортной инфраструктурой и так далее, в интересах которого действует орган публичный власти.

Интерес государства и общества нашел свое закрепление в Земельном кодексе Российской Федерации в п.1 ст. 56. Кроме того, публичный орган власти в соответствии с ч.2 ст. 104, ст. 106 Земельного кодекса РФ имеет право установить, изменить зону с особыми условиями использования территорий, ограничивая права собственников землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Таким образом, у частного лица появляется потребность в защите его нарушенного права. Поэтому баланс с данном случае соблюдается путем применения положений Конституции ч.2 ст. 8, ч.1 ст. 35, которые призваны защищать интерес данных лиц.

Однако, положения Конституции РФ, обеспечивающие защиту права собственности, налагают на государство обязательства по созданию эффективного механизма возмещения убытков правообладателям земельных участков. Данная обязанность получила свое воплощение в ст. 57 ЗК РФ и расширена в ст. 57.1, обеспечивающая право на возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий.

Практика применения судами ст. 57 Земельного кодекса РФ, говорит о том, что в правопорядке Российской Федерации не сложился единый подход в вопросе возмещения полученных убытков. В результате, с одной стороны, правообладатели ограничиваются в правах, лишаясь существующих ожиданий в использовании земельного участка, с другой стороны не получают должной компенсации.

Такого рода позиция судов не вполне обоснована, и она не находит своё подтверждение в действующем законодательстве, более того, прямо противоречит ему.

Автор предлагает обратиться к основным проблемам, возникающим во вопросе компенсации убытков, полученных в результате попадания земельного участка в границы зон с особыми условиями использования территорий и разобраться в истинной природе ст. 57 Земельного кодекса РФ.

Данная работа предполагает детальное рассмотрение ст. 57 Земельного кодекса РФ и ст. 57.1 ЗК РФ, т.к. до введение последней отношения по возмещению убытков в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий регулировала ст. 57 Земельного кодекса РФ в п.3, ч.1.

Первый вопрос, который возникает при детальном рассмотрении ст. 57 Земельного кодекса РФ состоит в том: предусматривает ли данная статья **возмещение вреда только за противоправные действия или правомерные действия также регулируются данной статьёй?**

Значимость данного вопроса подтверждается и тем, что судебная практика не смогла ответить на поставленный вопрос и выработать единую для всех судов позицию.

Сформировались две позиции: одни суды считают, что для того, чтобы частное лицо претендовало на возмещение по ст. 57 Земельного кодекса РФ ему необходимо доказать весь деликтный состав, в том числе незаконность (противоправность) действий органа публичной власти, которые своим решением ограничили права на земельный участок, например, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.11.2011 г. по делу № А19-3067/2011; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.01.2014 г. по делу № А12-13434/2013, от 05.04.2018 г. № Ф06-17197/2016 по делу № А55-29894/2015; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.07.2016 г. № Ф09-4794/16 по делу № А76-3497/2014.

В деле № А19-3067/2011[[13]](#footnote-13) Суд апеллировал термином «возмещение убытков» как мерой гражданско-правовой ответственности, поэтому лицо, требующее получения компенсации, должно **доказать факт нарушения права**, **наличие и размер понесенных убытков**, **причинную связь между нарушением права и возникшими убытками**. Между противоправным поведением одного лица и убытками, возникшими у другого лица, чье право нарушено, должна существовать прямая (непосредственная) причинная связь, подчеркивают суды.

В деле № А12-13434/2013[[14]](#footnote-14) суд отметил, что согласно статье 15 Гражданского кодекса РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Для применения ответственности в виде взыскания убытков необходимо наличие состава правонарушения, включающего противоправные действия (бездействие), **наличие вины**, размер убытков, а также причинную связь между неправомерными действиями и причиненными убытками.

**Отсутствие одного из вышеназванных элементов состава правонарушения служит основанием для отказа в удовлетворении иска о взыскании убытков.**

Другие суды исходят из концепции правомерности в данном вопросе, то есть истцу нет необходимости доказывать вину ответчика, например, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.10.2018 г. № Ф07-12933/2018 по делу № А56-104231/2017, от 28.02.2019 г. № Ф07-766/2019 по делу № А56-99977/2017; Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.07.2016 г. № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015. Однако таких решений на порядок меньше.

Так, в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.07.2016 г. № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015[[15]](#footnote-15) было указано, что при определении убытков в случае ограничения прав собственника по пользованию земельным участком вина не является юридически значимым обстоятельством, поэтому при определении убытков необходимо учитывать разницу в стоимости спорных земельных участков.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ рассмотрела ст. 57 в качестве нормы об ответственности, которая предполагает не просто ограничение прав, а их нарушение[[16]](#footnote-16).

В данном деле лицо обратилось в суд с требованием компенсации убытков, полученных после того, как публичный орган власти своим решением включил земельный участок истца в границы особо охраняемых природных территорий. Истцом были получены убытки в виде реального ущерба выразившемся в размере затрат на строительство (истец планировал продать возведенные на земельном участке индивидуальные жилые дома) и упущенной выгоды в размере неполученного дохода от реализации земельных участков третьим лицам.

Основанием для строительства индивидуальных жилых домов послужил факт включения земельного участка истца в границы земель населенных пунктов и последующая выдача разрешений на строительство.

Суды отказали истцу в удовлетворении требования возмещения убытков в размере затрат на строительство коттеджей на том основании, что еще в 1984 г. было принято Положение о заказнике, в котором было указано, что настоящий земельный участок истца входит в его территорию. Таким образом, истец не мог не знать о существовавших ограничениях и запрете на строительство.

Также суды отказали в удовлетворении требования возмещения упущенной выгоды на том основании, что истец не доказал наличие спроса на землю и то, что он мог бы ее реализовать, если бы постановление не было принято.

Верховный суд РФ указал на то, что решение органа публичной власти о переводе земельного участка истца из земель сельскохозяйственного значения в категорию земель населённых пунктов с установлением вида разрешенного использования, позволяющего осуществлять строительство (малоэтажное жилищное строительство), на самом деле не повлекло снятие запрета на строительство, установленного Решением исполнительного комитета Горьковского областного Совета народных депутатов от 28.03.1988 №121, которое не было отменено или обжаловано в надлежащем порядке, кроме того в данный акт никаких изменений не вносилось.

Таким образом, Постановление № 651 не ввело в отношении земельного участка истца новых ограничений.

Получилась ситуация, при которой земельный участок истца был переведен из земель одной категории в другую. Ему на бумаге было разрешено строительство, более того истец успел получить два решения на строительство. Которое может рассматриваться может служить доказательством упущенной выгоды, выраженной в невозможности продажи зданий, которые могли бы быть построены на земле, если бы в отношении этой земли не были введены ограничения[[17]](#footnote-17).

Таким образом, данная ситуация еще раз показывает о существующих рисках для предпринимателей, которые мало того, что не могут положиться на решения органа публичной власти, так как всякое решение, как мы могли заметить, необходимо проверять и перепроверять вплоть до актов советской власти и не всякое решение будет отвечать критерию прозрачности. Более того, возможность лица получить возмещение полученного ущерба в связи с ограничением его прав на земельный участок становится минимальной.

Суды, на взгляд автора, неправильно применяют ст. 1064 и ст. 15 Гражданского кодекса РФ, так как возмещение согласно ст. 57 Земельного кодекса РФ имеют другую правовую природу. В совокупности инструменты, содержащиеся в нормах ст. 57 Земельного кодекса РФ, 1064, 16.1 Гражданского кодекса РФ, позволяют лицу претендовать на возмещение в отсутствие правонарушений при принятии органом публичной власти актов, ограничивающих права собственника или лица, которое владеет, пользуется земельным участком на ином праве.

В научной литературе состав убытков выглядит следующим образом:

1. разница в рыночной стоимости участка без учета и с учетом введенных ограничений;
2. убытки, вызванные досрочным прекращением обязательств собственника земли перед третьими лицами;
3. расходы, связанные с ограничением прав[[18]](#footnote-18).

Таким образом, судебная практика не пришла к единому мнению в вопросе компенсации, более того главный недостаток представленных решений состоит в том, что в них отсутствует анализ норм Земельного кодекса РФ, который позволял бы судам прийти к таким выводам.

Анализ правоприменительной практики говорит нам о существующей неясности в вопросе понимания правовой природы ст. 57 Земельного кодекса РФ. Поэтому автор исследования полагает необходимым провести анализ норм Земельного и Гражданского кодекса РФ, чтобы найти решение существующей проблемы.

Анализ названия главы, в которой находится ст. 57 и 57.1 Земельного кодекса РФ не дает ответа на поставленный вопрос.

Глава имеет название: «Возмещение убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, правообладателей, расположенных на земельных участках объектов недвижимости».

В самой статье тоже нет четкого указания на то, при каком условии данная статья должна действовать, а при каком нет.

Само понятие «возмещение убытков» предполагает передачу материальных благ от лица, которое совершило некое правонарушение, лицу, которому был причинен ущерб. Так ст. 57 Земельного кодекса РФ содержит в себе термин «возмещение». Это главный аргумент сторонников применения данной статьи только в случае противоправности причиненного вреда. Дело в том, что термин «возмещение убытков» отсылает нас к нормам гражданского права о деликтной ответственности, следовательно, к общим правилам взыскания полученного ущерба, а именно необходимости доказывания всего состава правонарушения, включая вину причинителя вреда.

Чаще, когда говорят о правомерности вреда используют термин «компенсация»[[19]](#footnote-19). Доказательством этого служит, содержащаяся в Гражданском кодексе РФ ст. 16.1, которая имеет название «Компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления».

В Земельном кодексе РФ содержится ст. 62, которая называется «Возмещение убытков». В ней установлено, что «Убытки, причиненные *нарушением* прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном

гражданским [законодательством](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378831/4734407fbf4d5eec5306840f8b75b994e5d57090/#dst100091)».

Таким образом, данная норма довольно ясно, в отличие от ст. 57, 57.1 Земельного кодекса РФ, которые используют термин «*ограничение*» указывает нам на противоправный характер действий, необходимый для её применения.

Кроме того, данная норма отсылает нас к ст. 15 Гражданского кодекса РФ, что ещё раз показывает нам их связь. Всё вышесказанное говорит нам о её правовой природе, отличной от норм, содержащихся в ст. 57, 57.1 Земельного кодекса РФ.

Странно было бы полагать, что Земельный кодекс в себе одержит абсолютно одинаковые нормы, содержащиеся в разных статьях. Трудно представить, что ст. 57 Земельного кодекса РФ детализирует положения ст. 62 Земельного кодекса РФ или является её частным случаем.

Напротив, логичнее объяснить самостоятельное значение ст. 57 Земельного кодекса РФ, основанное на корреспонденции со ст. 16.1 Гражданского кодекса РФ. В таком случае соотношение ст. 16.1 ГК РФ и 57 ЗК РФ, а также ст. 15 ГК РФ и ст. 62 ЗК РФ кажется логичным и вполне уместным.

В Постановлении Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 уточняется, что основанием возмещения убытков в соответствии со ст. 57 Земельного кодекса РФ является среди прочего акт уполномоченного органа об ограничении прав собственника земельного участка, соглашение о сервитуте или решение суда (п. 2). Возмещение убытков осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов или лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшение качества земель (п. 4). При определении размера убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав, учитываются разница между рыночной стоимостью земельного участка без учета ограничений прав и рыночной стоимостью земельного участка с учетом этих ограничений, убытки, которые собственники земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода, а также расходы, связанные с ограничением прав (п. 7).

Из приведенных положений следует, что ст. 57 Земельного кодекса РФ направлена на компенсацию убытков, причиненных в том числе правомерными ограничениями прав на землю, в частности, при изменении целевого назначения земельного участка, при установлении охранных зон и т.д. В противном случае у правообладателей не возникали бы убытки такого рода, поскольку они могли бы требовать прекращения незаконных ограничений.

В отличие от сложившейся неопределенности в судебной практике, научная доктрина по данному вопросу нашла некий консенсус, так ст. 57 Земельного кодекса РФ многие авторы толкуют как механизм возмещения полученных убытков при ограничении прав на земельный участок, полученных в результате правомерного причиненного вреда.[[20]](#footnote-20)

Однако некоторые авторы прямо или косвенно анализируют ее в контексте ответственности за правонарушения[[21]](#footnote-21).

Например, заместитель начальника департамента недвижимости Минэкономразвития России М.В. Бочаров отмечает, что «градостроительный режим является «верхней границей» освоения земельного участка, то есть он является внутренним содержанием права собственности. Иначе говоря, право собственности нельзя осуществлять без соблюдения природоохранных или градостроительных требований, но это не является ограничением права, а является обязанностью собственника земельного участка, т.е. оборотной стороной права. Такое неправильное понимание содержания права собственности может повлечь необоснованные иски к государству, требующие возмещения убытков в связи с принятием планировочных документов, как будто бы в связи с введением ограничения прав».

**3 Компенсация убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки органами публичной власти в зарубежных странах.**

Предваряя анализ правопорядков некоторых зарубежных стран стоит сразу оговориться, что в данных государствах отсутствует единое регулирование вопроса возмещения вреда, причиненного правообладателям земельных участков. Однако почти все из них не ограничиваются значимостью публичного интереса в принятии правомерных решений, а стремятся его сбалансировать, установив возможность компенсации убытков, причиненных правообладателям земельных участков, а также используя некоторые предварительные механизмы защиты прав частных лиц.

В тоже время, анализ показал, что за рубежом предпочитают более детально регламентировать вопросы, связанные с публичном правом, в отличие от Российской Федерации, где общая норма предполагает порой довольно широкое толкование, которое, как мы выяснили, не всегда понятно судам.

В итоге, всё это способствует как достижению общественных, публичных целей и задач по сохранению ценных земель, охране культурных объектов, так и защите частного интереса.

Однако, в некоторых странах Европы, как и в России частные лица сталкиваются с трудностями порой непреодолимыми. Дело в том, что некоторые правопорядки напрямую запрещают компенсировать убытки, причиненные правомерными действиями местными органами власти. Однако, как и везде, существуют свои исключения.

Градостроительный кодекс Франции (Кодекс градостроительства и жилья, принятый в 1954 г.) по общему правилу не допускает выплату компенсаций в случае ограничения прав по использованию земельных участков, изменения правил застройки (высота, этажность). Это правило обосновывается в литературе тем, что законодатель не должен вмешиваться в свободу усмотрения местных властей в осуществлении градостроительного планирования[[22]](#footnote-22)

Однако из этого правила есть исключения. Частное лицо имеет право на компенсацию, если:

 1. Ограничения привели к умалению правомочий. Под умалением правомочий понимается ограничение тех или иных способов использования земельного участка, и в основном это касается права на строительство. Однако в таком контексте суды считают, что правомочие на строительство имеет значение, только если правообладатель уже получил разрешение на строительство, но не смог его реализовать. Лишь в этом случае убытки подлежат возмещению.

2. Изменение правового режима территории привело к причинению вреда, который является прямым, материальным или точно определенным. В рамках данного исключения устанавливаются довольно жесткие правила к доказыванию причиненного вреда, который должен быть экстраординарным и очевидным

Европейский правопорядок, как и Российская Федерация в данном вопросе тоже исходит из принципа соблюдения баланса интересов правообладателей и публичных органов. Такой баланс обеспечивается превентивными процедурами защиты прав частных лиц. Общественно-значимые решения принимаются публичным органом после проведения общественных слушаний. В случае принятия акта, который чрезмерно умаляет свободы правообладателей земельных участков, последние имеют право обратиться в суд для признания данного недействительным акта только на этом основании.

Один из примеров работы данного механизма демонстрирует Швеция, в которой публичные органы обязаны при осуществлении градостроительного планирования принимать во внимание *размер возможных убытков, которое понесет правообладатель*. Если принимаемое решение вносит дисбаланс, который превышает разумные пределы и убытки собственника не могут быть противопоставлены защищаемому публичному интересу, то выносимое решение можно признать незаконным ввиду того, что оно непропорционально вторгается в частные права.[[23]](#footnote-23)

Стоит отметить, что российский правопорядок при принятии градостроительных документов также исходит из необходимости учета интересов граждан и общества, что находит свое отражение в ст. 5.1, ч.1 ст. 9, ст. 30 Градостроительного кодекса РФ.

В деле № 53- АПА19-24[[24]](#footnote-24) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ пришла к выводу, что «обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы государственной власти при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без объективного и разумного обоснования, должны соблюдать баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм».

Однако на практике происходит иначе, предварительные гарантии учета прав граждан не обладают абсолютной защитой и не могут уберечь собственников от возможных потерь. Решения принимаются исходя из интересов государства, а интерес частных лиц игнорируется. Он игнорируется еще и потому, что отсутствует ясный механизм компенсации убытков.

Кроме того, протокол и заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний только учитываются уполномоченным органом при принятии соответствующих решений (например, о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров), то есть не являются обязательными для него. Так, в Градостроительном кодексе РФ(п. 13 ст. 24, п. 2 ст. 32, п. 13 ст. 46 Градостроительного кодекса РФ) прямо указывается на *право уполномоченного органа* направить проект на доработку *в соответствии с протоколом и заключением о результатах публичных слушаний/общественных обсуждений*. [[25]](#footnote-25)(Некрестьянов)

Вместе с тем само непроведение обсуждений/слушаний или их проведение с нарушением установленной процедуры является основанием для оспаривания соответствующего нормативного (ненормативного) правового акта.

В Швеции допустимо взыскивать убытки в случае изменения градостроительной документации. Там действует Закон о планировании в строительстве (Plan- och bygglagen)[[26]](#footnote-26) и в Главе 14 - kap. Skadeersättning och inlösen изложены случаи, при которых частное лицо может заявить требование о компенсации в случае нарушения его прав. Однако §7 указывает, что существующие нарушения должны быть значительными, а §11 необходимое указывает на существенное затруднение в использовании земельного участка.

Ситуация в Германии в некотором роде схожа с тем, что происходит в Российской Федерации. § 39–42 Строительного кодекса – BauGB[[27]](#footnote-27). Регламентируют вопросы компенсации убытков, полученных собственниками и лицами владеющими, пользующимися имуществом на другом праве при ограничении их прав на земельные участки.

§ 39 закрепляет право частного лица на получение компенсации в результате претерпевания вреда, выраженного в форме реального ущерба в случае изменения местными властями градостроительной документации, ограничивающей возможности этого частного лица по использованию земельного участка в тех целях, для которых он приобретался. В этом случае лицо, согласно данной статье имеет право на возмещение расходов, понесенных с момента начала реализации проекта.

В § 40 Строительного кодекса Германии устанавливается, что собственник вправе требовать соразмерного денежного возмещения, если прекращение или изменение допустимого использования влечет существенное понижение ценности земельного участка. Размер возмещения зависит от того, насколько долго осуществлялось использование участка в соответствии с разрешенным использованием: 1) если в пределах семи лет, то возмещается разница между стоимостью земельного участка с прежним разрешенным использованием и той его стоимостью, которую он имеет после изменения прежнего вида разрешенного использования; 2) если за пределами семи лет, то собственник вправе потребовать лишь компенсацию за вмешательство в осуществляемое использование, т.е. в случае, когда актуальное использование земельного участка становится невозможным или существенно затруднено. Размер компенсации в последнем случае определяется в виде разницы между стоимостью с учетом осуществляемого вида использования и новой стоимостью, определяемой установленными ограничениями[[28]](#footnote-28).

Суды в Германии также исходят из того, что компенсированы должны быть только убытки, причиненные виновными действиями органов публичной власти, то есть исходят из неправомерности причиненного вреда. Напротив, немецкая доктрина исходит из другого существа указанных положений, а именно права лица на компенсацию правомерно причиненного вреда[[29]](#footnote-29).

**4 Правовые предпосылки компенсации правообладателям правомерного причиненного вреда, в связи с решениями органов публичной власти по ограничению прав на земельные участки.**

Толкование ст. 57 и 57.1 Земельного кодекса РФ с позиции права на компенсацию правомерного причиненного вреда имеет под собой правовую основу, которую составляют положения Конституции РФ.

Согласно ст. 35 Конституции никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих Постановлениях неоднократно указывал на то, что норма ст. 35 не ограничивается только принудительным отчуждением имущества. Она распространяет свое действие не только на случаи «физического» отчуждения объекта, но и призвана защищать иные имущественные права и интересы граждан[[30]](#footnote-30).

Такое толкование соответствует общеевропейской практике, выраженной в Постановлениях Европейского суда по правам человека. Понятие «имущество» толкуется судом расширительно – это не только абсолютные права на вещи, но и имущественные права, ***имущественные интересы***, ценность активов и другие блага, имеющие для правообладателя ценность. ЕСПЧ отмечает, что «понятие «собственность» не сводится к «существующей собственности», но может охватывать активы, включая требования, в отношении которых заявитель может доказать, что он имеет как минимум «правомерное ожидание» получения эффективного использования имущественного права»[[31]](#footnote-31)

Позиция Судов, изложенная выше, звучит логично, так как при попадании земельного участка в границы зоны с особыми условиями использования территорий в некоторых случаях сильно ограничиваются права собственника и его ожидания в отношении деятельности на земельном участке (например, ограничения могут касаться полного запрета на строительство). В таком случае происходит фактическое лишение имущества лица, но только без его изъятия, следовательно, было бы странным считать, что данные лица не имеют механизма защиты своих прав.

**5 Анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 11-П и его правовые последствия.**

Существующая неясность и неоднозначность в интерпретации нормативного содержания ст. 57 Земельного кодекса РФ, приведшая к большому количеству судебных решений, нарушающих права частных лиц на получение должного возмещения, заставила обратить внимание Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 марта 2020 года. № 11-П по делу гражданки И.С. Бутримовой[[32]](#footnote-32) обратил внимание судов и федерального законодателя на не конституционность некоторых положений ст. 57 Земельного кодекса РФ в той мере, в какой содержащиеся в них положения о возмещении убытков в случае ограничения прав собственника земельного участка правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления в связи с установлением зоны охраны объекта культурного наследия — в системе действующего правового регулирования и с учетом их истолкования в правоприменительной практике — в силу своей неопределенности не позволяют однозначно определить условия такого возмещения.

Также Конституционный Суд РФ в данном Постановлении сделал важный вывод о том, что Конституция РФ в ст. 35 содержит норму, гарантирующую право на получение предварительного и равноценного возмещения в случае изъятия земельного участка у лица для государственных нужд.

Далее Конституционный Суд РФ указывает, что взаимосвязь ч. 1, 2 ст. 17, 19, ст. 34 и ч. 3 ст. 55 расширяет толкование ст. 35 Конституции РФ, что означает необходимость предоставления возмещения не только в случае обусловленного государственными нуждами прекращения права частной собственности, но и при таком административно-регулятивном воздействии в публичных интересах со стороны органов власти (в частности, путем принятия подзаконного нормативного акта, ограничившего право собственности по сравнению с тем, как его содержание определено в законе), которое предусматривает умаление содержания права собственности, а также уменьшение стоимости имущества, снижение его потребительских свойств либо усечение допустимых способов использования.

В отношении подп. 4 п. 1 ст. 57 Земельного кодекса РФ Конституционный Суд РФ отметил неопределенность в вопросе об условиях и основаниях возмещения вреда, причиненного ограничениями прав на земельные участки, но указал, что до внесения соответствующих изменений основанием для возмещения убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав на землю органом государственной власти или органом местного самоуправления по причине правомерного установления или изменения зоны охраны объекта культурного наследия, является само наличие убытков, вызванных правомерными действиями этого органа12.

Практика правоприменения, особенно, если норма, ввиду своей неоднозначности, предусматривает довольно широкое толкование, часто искажает её смысл. Поэтому даже факт подтверждения, что норма ст. 57 Земельного кодекса РФ действует за правомерные ограничения является хорошим шагом на пути дальнейшего развития законодательства и укрепления гражданского оборота.

Конституционный Суд РФ обращает наше внимание на то, что в случае при которой происходит ограничение прав частных лиц на земельные участки и осуществление гражданином своего права на получение компенсации речь не может о институте деликтной ответственности. Возмещение убытков не стоит понимать буквально и относить данный институт к деликтному праву. Ограничение прав на земельный участок в связи с попаданием в границы зон с особыми условиями использования территорий представляет собой изъятие без изъятия, то есть своего рода квазиизъятие.

Конституционный Суд РФ толкует данную норму расширительно исходя из существующей потребности в защите частного оборота, а также исходя из того, что ограничение права собственности в публичных интересах обладает особенностями, а потому к ним должно быть особое отношение.

Таким образом, данным решением Конституционный Суд РФ задал федеральному законодателю направление его деятельности по разработке и улучшению законодательства в сфере компенсаций ущерба в связи с ограничением прав частных лиц на земельные участки, в том числе в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий. Сказано, что гарантии ст. 35 Конституции распространяются и на некоторые ограничения права собственности. И федеральному законодателю следует исходить из этого принципа. Противоправность и вина — это те элементы, выяснения которых в таких ситуациях не имеет значения для разрешения спора. И федеральному законодателю это нужно более четко прописать, т.к. речь идет о праве собственности, а значит все нормы не должны иметь двусмысленное толкование.

С позиции Конституционного Суда РФ следует, что требования к публичному субъекту должны быть на порядок выше, чем к частному субъекту. Конституционный Суд не в первый раз высказывается в данном ключе. Ранее вышесказанное следовало из Постановления по делу А.Н. Дубовца[[33]](#footnote-33). Оно имело другие обстоятельства, однако основополагающие выводы, который сделал Конституционный Суд РФ можно распространить в том числе и на дело гражданки И.С. Бутримовой.

Любой частный собственник – изначально более слабая сторона в отношениях с государством, и позиция КС о том, что умаление государством содержания права собственности лица, уменьшение в результате действий органов власти стоимости имущества, снижение его потребительских свойств должны быть компенсированы, наполняет право частной собственности реальным содержанием, делая его более защищенным.

Так Конституционный Суд РФ, говоря об участии в правоотношениях с частными лицами публично-правового образования добавляет, что «не может не учитываться специфика интересов, носителем которых оно является».

Таким образом, Конституционный Суд РФ обращает внимание на то, что равенство субъектов в данном случае должно быть достигнуто путем применения позитивной дискриминации. Европейский Суд по правам человека в своих Постановлениях отмечает, что публичным властям надлежит действовать своевременно, надлежащим образом и максимально последовательно; ошибки или просчеты государственных органов должны служить выгоде заинтересованных лиц, особенно при отсутствии иных конфликтующих интересов; риск любой ошибки, допущенной государственным органом, должно нести государство, и ошибки не должны устраняться за счет заинтересованного лица[[34]](#footnote-34).

Конституционный Суд в Постановлении по делу А.Н. Дубовца делает важный вывод, который должен задать вектор развития не только в вопросе защите права собственности, но и во всей сфере правоотношений частных лиц с публичными органами. Он указал, что «соответственно, эффективной гарантией соблюдения баланса частных и публичных интересов при разрешении споров о защите права собственности по искам публично-правовых образований к гражданам или юридическим лицам может считаться только развитая система законодательства с четкими и ясными нормами, которые могли бы рассматриваться как действенный механизм гражданско-правовой охраны интересов частных собственников.

Конституционный Суд РФ планомерно и последовательно отстаивает данную позицию. После вступления в силу Федерального закона от 03.08.2018 №342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» было рассмотрено дело в связи с жалобой Администрации городского округа Верхняя Пышма[[35]](#footnote-35).

Конституционный Суд РФ в рамках рассмотрения данного дела отметил, что само по себе возведение гражданами построек в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов осуществлялось на определенном историческом этапе в условиях неразвитости нормативно-правового регулирования деятельности местных органов власти по предотвращению такого строительства, а также недостаточности законодательно установленных мер по обеспечению публичной доступности в земельных правоотношениях сведений об ограничениях на возведение построек в привязке к конкретным земельным участкам. Ответственность за непринятие таких мер, повлекшее негативные последствия для граждан, не может быть снята с государственных органов, призванных в силу своего особого публично-правового статуса обеспечивать правовую основу для реализации гражданами их прав и обязанностей, включая право собственности и обязанность выполнять нормативные предписания, которые должны быть доведены в надлежащей форме и с необходимыми для исполнения ориентирами до сведения граждан.

Таким образом, Конституционный Суд РФ рассмотрел ст. 57.1 Земельного кодекса РФ в первую очередь в контексте ответственности государства за его организационную вину[[36]](#footnote-36), принимая во внимание случаи, когда строительство подлежащих сносу зданий было осуществлено в уже существовавшей, но не зарегистрированной охранной зоне.

Предмет ст. 57.1 Земельного кодекса РФ шире: она распространяется не только на случаи, когда земельный участок уже находился в охранной зоне, которая не была зарегистрирована, но и на случаи, когда земельный участок попал в охранную зону в результате ее правомерного установления или изменения ее границ. В связи с этим Г.А. Гаджиев в особом мнении к Постановлению № 26-П выразил позицию, что с принятием ст. 57.1 Земельного кодекса РФ «созданная законодателем система компенсации собственникам недвижимости приобрела черты, позволяющие предположить, что это новая система распределения ущерба, основанная на началах риска, а не на началах вины. Новелла земельного и гражданского законодательства, таким образом, основывается не на ст. 16, а на ст. 16.1 ГК РФ. В этой статье предусмотрена компенсация ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления. Само по себе изменение ограничений при установлении зоны с особыми условиями использования является вполне правомерным».

Конституционный Суд РФ планомерно, последовательно и системно подсказывает федеральному законодателю путь по изменению и совершенствованию действующего законодательства. Практику судов, которая будет складываться инертно еще какое-то время необходимо закрепить на законодательном уровне.

Конституционный Суд РФ в Постановлении 11-П лишь указал на то, что «федеральный законодатель не лишен возможности на основе объективного и разумного оправдания различий в правах предусмотреть для особых случаев возмещения убытков, причиненных правомерными действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления, особенности порядка определения состава и размера таких убытков». Конституционный Суд не стал самостоятельно раскрывать все случаи, которые могут подпадать под статью 57 Земельного кодекса РФ, оставив данное решение за федеральным законодателем.

Однако, по мнению автора, федеральный законодатель не будет спешить с расширением уже существующего регулирования, а остановится только на рекомендациях Конституционного Суда РФ, которые непосредственно связаны с обстоятельствами в деле гражданки Бутримовой И.С.

Если рассуждать в соответствии с логикой Конституционного Суда РФ, то будет ясно, что восполнение, хотя бы материальным путем права собственности частного лица всегда является полезным, не только для конкретного лица, но и для всего гражданского оборота.

Тогда как толковать ст. 57 Земельного кодекса РФ? На какие случаи она распространяется, кроме правомерного ограничения права в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий?

Например, было бы правильно обратить внимание на иные проблемы защиты прав частных лиц, в том числе на проблему компенсации убытков, полученных в результате изменения градостроительной документации.

В действующем законодательстве отсутствует механизм возмещения убытков в связи с изменением ПЗЗ, данное основание не подпадает под действие ст. 16.1, которая говорит о том, что ущерб, причиненный имуществу правомерными действиями государственных органов, подлежит компенсации только в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом. Данное утверждение подтверждается и судебной практикой.

Также формально данный случай не подпадает под действие ст. 57 Земельного кодекса РФ, так как она в п.5 ч.1 предусматривает компенсацию только за изменение целевого назначения, а при изменении Правил землепользования и застройки целевое назначение земельного участка не меняется.

В Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 606959-6[[37]](#footnote-37), который предусматривал бы введение в Градостроительный кодекс РФ ст. 62.1, которая регулировала бы вопросы компенсации вреда в связи с изменением Правилами землепользования и застройки. Однако данный законопроект был отклонен.

И аргументы представителей публичных органов власти о том, что такое регулирование приведет к коллапсу системы, не позволит осуществлять развитие территорий, гарантировать права граждан на благоприятную окружающую среду, обеспечение его бытовых потребностей будет требовать дополнительных финансовых расходов, которые могут пойти на создание объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, благоустройство общественных пространств, не должны браться в расчёт, потому что данное право на получение компенсации гарантируется Конституцией РФ.

Кроме того, Земельным кодексом РФ для некоторых институтов предусмотрены гораздо более весомые механизмы защиты. Так например для публичного сервитута законодательством РФ предусмотрен целый комплекс мер, позволяющих учесть права и законные интересы правообладателя земельного участка, обремененного сервитутом: это и право требовать соразмерную плату (п. 12, 13 ст. 23 ЗК РФ), и право на возмещение убытков сверх установленной платы (п. 10 ст. 39.46 ЗК РФ), и право требовать изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд, если установление соответствующих ограничений приведет к невозможности использовать земельный участок в соответствии с его разрешенным использованием (п. 10 ст. 23 ЗК РФ).

Изменение законодательства и создание эффективных механизмов в части возмещения вреда в связи с изменением документов зонирования будет важным шагом м в развитии земельного и градостроительного законодательства. Указанные шаги будут полностью соответствовать логике и воле Конституционного Суда РФ.

**6. Анализ Проекта Постановления Правительства Российской Федерации «О возмещении убытков правообладателям недвижимости»**

Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Российской Федерации проект нового положения о возмещении убытков в случае ограничения прав собственника земельного участка правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий[[38]](#footnote-38).

Проект нового Положения о возмещении убытков правообладателям недвижимости в рамках реализации ст. 57 и 57.1 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что размер убытков планируется определять в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"[[39]](#footnote-39) с возможным привлечением оценщиков. Предполагается, что по каждому виду убытков необходимо предусматривать наличие прямой связи между причинами убытков и самими убытками, при этом причина должна учитываться однократно. Размер убытков должен определяться из совокупности размера реального ущерба и размера упущенной выгоды, которые несут правообладатели недвижимости, порядок исчисления которых также прописывается. В соглашении помимо основных сведений должна быть прописана форма возмещения убытков (денежная или натуральная).

Предусмотрены также условия, которые должны содержаться в требовании о возмещении убытков, в их числе: расчет размера убытков, в том числе определение стоимости имущества, подлежащего выкупу, стоимости прав, подлежащих прекращению, подготовки документации, стоимость работ по сносу или реконструкции здания либо сооружения, вид и описание недвижимого имущества, предоставляемого взамен недвижимого имущества, права на которое подлежат прекращению, либо описание иного натурального возмещения (осуществление рекультивации и (или) мелиорации земель, устройство дорог, закладка многолетних насаждений, реконструкция зданий или сооружений, ремонтно-восстановительные работы и тому подобное, в случае, если возмещение полностью или частично предоставляется в натуральной форме).

К требованию должны прилагаться копии документов, подтверждающих личность предъявителя, его права на участок и объект недвижимого имущества, доверенность, если за него действует представитель, и иные документы по желанию правообладателя недвижимости (отчет об оценке, проект организации работ по сносу объекта капитального строительства и т.д.). Порядок заключения соглашений предусматривает также срок рассмотрения требования лицом, возмещающим убытки (не более 60 календарных дней) и основания возврата требования. А если по истечении этого срока со дня получения правообладателем недвижимости возвращенных документов не заключено, то споры (в том числе по условиям соглашения) рассматриваются судом.

В случае прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий возврат средств, полученных в качестве возмещения убытков, причиненных ограничением прав в связи с установлением/изменением зон с особыми условиями использования территорий, не осуществляется.

Представляется позитивным появление упрощенного расчета убытков, причиненных установлением публичного сервитута в зависимости от кадастровой стоимости, закрепление сроков заключения соглашений о возмещении убытков и закрытого перечня оснований для отказа в их заключении». Однако, добавил он, цели, которые авторы законопроекта должны были поставить перед собой в соответствии с объективными потребностями общества, в текущей редакции никак не реализованы.

В проекте расширен круг субъектов, имеющих право на возмещение убытков, по сравнению с действующими сегодня Правилами возмещения собственникам и арендаторам земельных участков, землепользователям и землевладельцам убытков, причиненных ограничением их прав, временным занятием участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262.

Последние предполагают возможность получения в определенных случаях возмещения собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами. Но в соответствии с предложенным проектом убытки смогут возместить также собственники и обладатели иных прав на другую недвижимость: здания, сооружения, помещения в них и машино-места, созданные в соответствии с требованиями законодательства объекты незавершенного строительства.

К сожалению проекту присущи некоторые недостатки.

Так «ограничения прав» проект определяет, как ограничения прав собственников и арендаторов земельных участков, землепользователей и иных правообладателей зданий, сооружений, помещений и машино-мест в них, объектов незавершенного строительства, а также обременения земельных участков, устанавливаемые в связи с установлением сервитута. Похожим образом раскрывается изменение целевого назначения земельного участка и причины убытков. По мнению автора, недопустимо разъяснять определяющее понятие через определяемое.

Предлагаемое определение упущенной выгоды несколько противоречит ст. 15 Гражданского кодекса. Согласно п. 13 проекта положения при определении размера упущенной выгоды необходимо исходить из обычных доходов, которые были бы получены правообладателями, если бы причин убытков не существовало. В то же время ст. 15 Гражданского кодекса РФ говорит об упущенной выгоде как о неполученных доходах, которые лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота.

На данном этапе проект не предусматривает возможность упрощенного порядка возмещения убытков, который содержится в действующих методических рекомендациях по расчету убытков, причиненных владельцам земли временным занятием участков и ограничением прав на землю, утвержденных приказом Минэкономразвития России.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, результат проведенного исследования позволяет сделать следующие выводы.

Российское законодательство содержит недостатки в вопросе компенсации ущерба, полученного в результате правомерных действий органов публичной власти. К ним относится отсутствие ясности в понимании вопроса при каком условии действует норма п. 4, ч.1, ст. 57 Земельного кодекса. Ограничение прав частного лица должно быть совершено правомерным или неправомерным способом. Суды до Постановления 11-П исходили из принципа неправомерности и отказывали лицам в возмещении на том основании, что ими не была доказана противоправность полученного вреда. Напротив, научная доктрина исходила и отстаивала позицию правомерности в данном вопросе.

Право на компенсацию ущерба основывается на положениях Конституции РФ. Путем её расширительного толкования.

Российское законодательство в ряде случаев уступает европейскому с той позиции, что в данных странах детально урегулирован каждое основание компенсации. Причиной тому более развитый гражданский оборот. Правопорядки стран Европы довольно жестко регулируют вопросы получения компенсаций. Однако ни в одном правопорядке не было найдено нормы с таким потенциалом, как норма ст. 57 Земельного кодекса РФ. Так в странах Европы положительно дают ответ на вопрос компенсации реального ущерба, но ни в одном правопорядке не дан положительно ответ на вопрос о компенсации упущенной выгоды.

Постановление Конституционного Суда РФ 11-П это последовательное продолжение логики суда по отстаиванию частного оборота. Предыдущие позиции были сформулированы в

Статья 57 Земельного кодекса, как и положения Градостроительного кодекса РФ не дают ответа на вопрос можно ли взыскивать в связи с изменением документов зонирования.

Новые документы имеют много недостатков, и еще не доработаны.

Автор считает необходимым закрепить в ст. 57 Земельного кодекса РФ принцип правомерности, напомним, что проект Федерального закона такого не предусматривает.

Расширить основания применения ст. 57 Земельного кодекса РФ. Рекомендуется прямо прописать такую возможность компенсации ущерба частным лицам как компенсация в случае изменение документов зонирования.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. **Нормативно-правовые акты и иные официальные документы**
	1. **Нормативно-правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации**
		1. **Конституция Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6–ФКЗ, от 30 декабря 2008 года №7–ФКЗ, от 05 февраля 2014 года №2–ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11–ФКЗ, от 01 июля 2020 года № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. –2020. – № 31. – Ст. 4398. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

* + 1. **Федеральные законы**
1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190–ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть 1). – ст. 16. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : от 30 ноября 1994 года № 51–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301. – (ред. от 12 мая 2020 года). – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : от 26 января 1996 года № 14–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410. – (ред. от 12.05.2020). – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
4. Земельный кодекс Российской Федерации : от 25 октября 2001 года № 136–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147. – (ред. от 18 марта 2020). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" от 29 июля 1998 года № 135–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31 (Часть II). – Ст. 3813. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон "О государственной регистрации недвижимости" от 13 июля 2015 № 218–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4344. – (ред. от 30 апреля 2021 г.).
7. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03 августа 2018 года № 340–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32 (Часть II). – Ст. 5133. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 27.12.2019 № 455–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 52 (часть I). – Ст. 7773. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

**1.3 Акты высших органов судебной власти Российской Федерации, имеющие нормативное содержание**

**1.3.1 Акты Конституционного Суда Российской Федерации**

1. Постановление от 16 мая 2000 г. n 8–П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – n 21. Ст. 2258
2. Постановление от 03 июля 2001 г. № 10–П "По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" в связи с жалобами ряда граждан" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. Ст. 3058.
3. Постановление от 13 декабря 2001 г. № 16–П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (ч.2). Ст. 5014.
4. Постановление от 04 июня 2015 г. № 13–П "По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой граждан В.А. Князик и П.Н. Пузырина" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 24. Ст. 3548.
5. Постановление от 22 июня 2017 года. № 16–П "По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 27. Ст. 4075.
6. Постановление от 03 июля 2019 года. № 26–П "По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 27. Ст. 3655.
7. Постановление от 05 марта 2020 г. № 11–П "По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. Ст. 1639.

**1.3.2 Постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации**

1. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 г. (ред. от 23.06.2015) // Российская газета. – 2010. – № 109.

**1.4. Нормативно-правовые акты и официальные документы, принятые в иностранных государствах**

1. Строительный кодекс Федеративный Республики Германии от 23 июня 1960 года – [BauGB] (в ред. от 3 ноября 2017 года). – URL : https://agrardialog.ru/files/prints/gradostroitelniy\_kodeks\_germanii\_baugb\_.pdf (дата обращения: 18.05.2020**).**
2. Закон Швеции «О планировании и строительстве» от 2 мая 2011 года – [Plan– och bygglagen] (в ред. от 1 мая 2020 года). – URL : https://www.riksdagen.se/sv/dokument–lagar/dokument/svensk–forfattningssamling/plan––och–bygglag–2010900\_sfs–2010–900 (дата обращения: 20.03.2020).Закон Франции «О свободе печати» от 29 июля 1881 года. – [Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse] (в ред. от 26 марта 2020 года). – URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000877119&fastPos=1&fastReqId=211985425&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (дата обращения: 20.03.2020).

**2. Материалы судебной практики**

**2.1. Материалы международной судебной практики**

**2.1.1. Акты Европейского суда по правам человека**

1. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Бейелер (Beyeler) против Италии" (жалоба № 33202/96) от 05 января 2000 г. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Енерйылдыз (Oneryildiz) против Турции" (жалоба № 48939/99) от 30 ноября 2004 г. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Гладышева против России" (жалоба № 7097/10) (I Секция) от 6 декабря 2011 г. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Чирагов и другие (Chiragov and Others) против Армении" (жалоба № 13216/05) от 16 июня 2015 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 12.

**2.2 Материалы судебной практики Российской Федерации**

**2.2.1 Акты Верховного Суда Российской Федерации**

1. Определение от 18 ноября 2009 г. № 8–Г09–33 / Верховный суд Российской Федерации. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
2. Определение от 04 июня 2018 г. № 309–ЭС18–6555 по делу № А50–10573/2017 / Верховный суд Российской Федерации. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
3. Определение от 27 сентября 2018 г. по делу № 309–ЭС16–5381, А71–15106/2014 / Верховный суд Российской Федерации [Судебная коллегия по экономическим делам]. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
4. Апелляционное определение от 03 июля 2019 г. № 53–АПА19–24 / Верховный суд Российской Федерации [Судебной коллегия по административным делам]. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

**2.2.2 Акты судов общей юрисдикции Российской Федерации**

1. Кассационное определение от 21 декабря 2010 г. по делу № 33–4114 / Кировский областной суд. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
2. Апелляционное определение от 13 ноября 2014 г. по делу № 33–15312/2014 / Верховный суд Республики Татарстан. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
3. Апелляционное определение от 07 августа 2012 г. по делу № 33–2445 / Смоленский областной суд. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение от 05 сентября 2013 г. № 33–4228/2013 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение от 09 октября 2013 г. по делу № 33–4661/2013 / Ленинградский областной суд. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

**2.2.4 Акты арбитражных судов Российской Федерации**

1. Постановление от 17 ноября 2011 г. по делу № А19–3067/2011 / ФАС Восточно–Сибирского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление от 14 июня 2012 г. № Ф09–3466/12 по делу № А34–2675/11 / ФАС Уральского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление от 22 января 2014 г. № 18АП–13550/2013 по делу № А07–13987/2013 / Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление от 27 января 2014 г. по делу № А12–13434/2013 / ФАС Поволжского округа – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление от 22 июля 2016 г. № 18АП–7258/2016 по делу № А76–9585/2015 / Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление от 08 июля 2016 г. № Ф01–2345/2016 по делу № А43–21632/2015 / Арбитражный суд Волго–Вятского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление от 13 июля 2016 г. № Ф09–4794/16 по делу № А76–3497/2014 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление от 09 февраля 2018 г. № Ф09–137/18 по делу № А50–10573/2017 / Арбитражный суд Уральского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление от 27 марта 2018 г. № Ф06–30775/2018 по делу № А57–12113/2017 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление от 05 апреля 2018 г. № Ф06–17197/2016 по делу № А55–29894/2015 / Арбитражный суд Поволжского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление от 29 октября 2018 г. № Ф07–12933/2018 по делу № А56–104231/2017 / Арбитражный суд Северо–Западного округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
12. Постановление от 28 февраля 2019 г. № Ф07–766/2019 по делу № А56–99977/2017 / Арбитражный суд Северо–Западного округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

**3. Специальная литература**

**3.1 Статьи**

1. Башарин А.В., Петунов А.А. Защита прав правообладателей земельных участков при изменении документов градостроительного зонирования // Закон. – 2019. – № 6. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:3693/download/elibrary\_38532222\_85165383.pdf (дата обращения : 17 апреля 2021). - Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU».
2. Бочаров, М.В. Проект Гражданского кодекса: оборот недвижимости в опасности // Юрист. 2012. № 10. – URL : http://centerbereg.ru/b3624.html (дата обращения: 30 сентября 2021).
3. Добрачев Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли // Волтерс Клувер – Москва: 2005 – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
4. Защита гражданских прав: избранные аспекты: Сборник статей / Московский гос. юрид. ун–т им. О.Е. Кутафина (МГЮА) / Рук. авт. кол. и отв. ред. д.ю.н. М.А. Рожкова. – Москва : Статут, 2017. – URL : https://rozhkova.com/books\_text/ZachitaGP.pdf (дата обращения : 02 мая 2020).
5. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136–ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. – Москва : Юстицинформ, 2009. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».
6. Маркелова  А.А. Возмещение вреда, причиненного ограничением прав на земельные участки в публичных интересах // Закон. – 2020. – № 3. – URL : <https://proxy.library.spbu.ru:3693/download/elibrary_44718503_70108621.pdf> (дата обращения : 08 января 2021). - Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU».
7. Маркелова,  А.А. Государственный орган причинил вред. Как доказать противоправность и взыскать убытки // Арбитражная практика для юристов. – 2017. – № 8. – URL : https://e.arbitr–praktika.ru/575737 (дата обращения : 08 января 2021).
8. Стрембелев, С.В. Гражданско–правовые последствия введения в отношении земельного участка режима особо охраняемой природной территории. Комментарий к Определению Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20.03.2018 № 9–КГ17–23 / С.В. Стрембелев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 11. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:2228/download/elibrary\_36387990\_24213235.pdf 8 (дата обращения : 13.03.2020). – Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU».
9. Ягельницкий, А.А., Маркелова, А.А. Комментарий к статье 16.1 ГК РФ // Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 ГК РФ: Комментарий к гражданскому законодательству #Глосса / отв. ред. А.Г. Карапетов. – Москва: 2020. – URL : https://m–lawbooks.ru/wp–content/uploads/2020/02/karapetov\_osnovnye–polozheniya–gp\_glossa–5–obrab.pdf (дата обращения : 07 февраля 2021).

**3.3. Иностранные источники**

**3.4.1 Книги**

1. Kalbro T. Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning Decisions in Sweden // Washington University Global Studies Law Review. 2007. Vol. 6. Iss. 1. – URL : https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1128&context=law\_globalstudies (дата обращения: 10 апреля 2021).
2. Renard V.A. Compensation Rights for Reduction in Property Values Due To Planning Decisions: The Case of France // Washington University Global Studies Law Review. 2006. Vol. 5. Iss. 3. – URL : https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=law\_globalstudies (дата обращения: 10 апреля 2021).Климчик А. Свобода информации и право на частную жизнь в международном праве: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Дипломат. акад. МИД РФ. – Москва, 2003. – 26 с.
3. Schmidt–Eichstaedt G. The Law on Liability for Reduced Property Values Caused by Planning Decisions in the Federal Republic of Germany // Washington University Global Studies Law Review. 2007.Vol. 6. Iss. 1. – URL : <https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol6/iss1/5>

**4. Интернет-ресурсы**

1. Закон Швеции «О планировании и строительстве» от 2 мая 2011 года – [Plan– och bygglagen] (в ред. от 1 мая 2020 года). – URL : https://www.riksdagen.se/sv/dokument–lagar/dokument/svensk–forfattningssamling/plan––och–bygglag–2010900\_sfs–2010–900 (дата обращения: 20.03.2020).Azar, Deborah. On Selecting Jurisdiction in Internet Defamation. // Dartmouth Law Journal. – vol. 6. – № 2. – Spring 2008. – P. 161 – 178. – Режим доступа : Платформа «HeinOnline».
2. Строительный кодекс Федеративной Республики Германии от 23 июня 1960 года – [BauGB] (в ред. от 3 ноября 2017 года). – URL : https://agrardialog.ru/files/prints/gradostroitelniy\_kodeks\_germanii\_baugb\_.pdf (дата обращения: 18.05.2020).
3. Юридический справочник застройщика. 2020 г. – URL : https://www.kachkin.ru/files/pdf/uridich\_spravochnik\_zastroistchika\_2019.pdf (дата обращения: 11.04.2020).
1. Маркелова А.А. Возмещение вреда, причиненного ограничением прав на земельные участки в публичных интересах // Закон. – 2020. – № 3. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:3693/download/elibrary\_44718503\_70108621.pdf (дата обращения : 08 января 2021). - Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU».

Башарин А.В., Петунов А.А. Защита прав правообладателей земельных участков при изменении документов градостроительного зонирования // Закон. – 2019. – № 6. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:3693/download/elibrary\_38532222\_85165383.pdf (дата обращения : 17 апреля 2021). - Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU». [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03 августа 2018 года № 340-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2018. - № 32 (Часть II). - Ст. 5133. - Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-2)
3. Земельный кодекс Российской Федерации : от 25 октября 2001 года № 136–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147. – (ред. от 18 марта 2020). – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-3)
4. Определение от 27 сентября 2018 г. по делу № 309–ЭС16–5381, А71–15106/2014 / Верховный суд Российской Федерации [Судебная коллегия по экономическим делам]. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-4)
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : от 30 ноября 1994 года № 51–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301. – (ред. от 12 мая 2020 года). – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-5)
6. Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц : Постановление Правительства РФ от 07 марта 2003 года № 262 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 19, Ст. 1843. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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 : Приказ Минэкономразвития России от 14 января 2016 года № 10. // Некоммерческая интернет–версия КонсультантПлюс – URL : http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_285419/ (дата обращения : 25.10.2020). [↑](#footnote-ref-7)
8. Определение от 04 июня 2013 г. № ВАС–6464/13 по делу № А65–30854/2011 / Высший арбитражный суд Российской Федерации. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-8)
9. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18 декабря 2014 года № 14–17484/14. "О рассмотрении обращения". – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-9)
10. Апелляционное определение от 13 ноября 2014 г. по делу № 33–15312/2014 / Верховный суд Республики Татарстан. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановление от 14 апреля 2015 г. № Ф07–4381/2014 по делу № А05–13997/2013 / Арбитражный суд Северо–Западного округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-11)
12. Ягельницкий, А.А. Отклонения от принципа полного возмещения убытков, причиненных государством // Закон. – 2017. – № 10. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:2228/dow№load/elibrary\_30626594\_14777352.pdf (дата обращения : 08 января 2021). – Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU». [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление от 17 ноября 2011 г. по делу № А19–3067/2011 / ФАС Восточно–Сибирского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление от 27 января 2014 г. по делу № А12–13434/2013 / ФАС Поволжского округа – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление от 08 июля 2016 г. № Ф01–2345/2016 по делу № А43–21632/2015 / Арбитражный суд Волго–Вятского округа. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-15)
16. Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20.03.2018 № 9-КГ17-23. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-16)
17. Стрембелев, С.В. Гражданско–правовые последствия введения в отношении земельного участка режима особо охраняемой природной территории. Комментарий к Определению Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20.03.2018 № 9–КГ17–23 / С.В. Стрембелев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 11. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:2228/dow№load/elibrary\_36387990\_24213235.pdf 8 (дата обращения : 13.03.2020). – Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU». [↑](#footnote-ref-17)
18. Стрембелев, С.В. Гражданско–правовые последствия введения в отношении земельного участка режима особо охраняемой природной территории. Комментарий к Определению Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20.03.2018 № 9–КГ17–23 / С.В. Стрембелев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 11. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:2228/dow№load/elibrary\_36387990\_24213235.pdf 8 (дата обращения : 13.03.2020). – Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU». [↑](#footnote-ref-18)
19. Защита гражданских прав: избранные аспекты: Сборник статей / Московский гос. юрид. ун–т им. О.Е. Кутафина (МГЮА) / Рук. авт. кол. и отв. ред. д.ю.н. М.А. Рожкова. – Москва : Статут, 2017. – URL : <https://rozhkova.com/books_text/ZachitaGP.pdf> (дата обращения : 02 мая 2020). [↑](#footnote-ref-19)
20. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136–ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. – Москва : Юстицинформ, 2009. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

Завьялов А.А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. –Москва : Статут, 2011. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

Ягельницкий, А.А., Маркелова, А.А. Комментарий к статье 16.1 ГК РФ // Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 ГК РФ: Комментарий к гражданскому законодательству #Глосса / отв. ред. А.Г. Карапетов. – Москва: 2020. – URL : [https://m–lawbooks.ru/wp–co№te№t/uploads/2020/02/karapetov\_os№ov№ye–polozhe№iya–gp\_glossa–5–obrab.pdf](https://m-lawbooks.ru/wp-content/uploads/2020/02/karapetov_osnovnye-polozheniya-gp_glossa-5-obrab.pdf) (дата обращения : 07 февраля 2021). [↑](#footnote-ref-20)
21. Добрачев Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли // Волтерс Клувер – Москва: 2005 – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-21)
22. Renard V.A. Compensation Rights for Reduction in Property Values Due To Planning Decisions: The Case of France // Washington University Global Studies Law Review. 2006. Vol. 5. Iss. 3. – URL : https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=law\_globalstudies (дата обращения: 10 апреля 2021). [↑](#footnote-ref-22)
23. Kalbro T. Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning Decisions in Sweden // Washington University Global Studies Law Review. 2007. Vol. 6. Iss. 1. – URL : <https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1128&context=law_globalstudies> (дата обращения: 10 апреля 2021). [↑](#footnote-ref-23)
24. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 03.07.2019 № 53- АПА19-24 – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-24)
25. Юридический справочник застройщика. 2020 г. – URL : https://www.kachkin.ru/files/pdf/uridich\_spravochnik\_zastroistchika\_2019.pdf (дата обращения: 11.04.2020). [↑](#footnote-ref-25)
26. Закон Швеции «О планировании и строительстве» от 2 мая 2011 года – [Plan– och bygglagen] **(в ред. от 1 мая 2020 года). – URL :** [https://www.riksdagen.se/sv/dokument–lagar/dokument/svensk–forfattningssamling/plan––och–bygglag–2010900\_sfs–2010–900](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900) **(дата обращения: 20.03.2020).** [↑](#footnote-ref-26)
27. Строительный кодекс Федеративный Республики Германии от 23 июня 1960 года – [BauGB] **(в ред. от 3 ноября 2017 года). – URL :** https://agrardialog.ru/files/prints/gradostroitelniy\_kodeks\_germanii\_baugb\_.pdf **(дата обращения: 18.05.2020).** [↑](#footnote-ref-27)
28. "Экспертное заключение по проекту Федерального закона № 606959–6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

(принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 24 ноября 2014 № 136–4/2014). – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-28)
29. Schmidt–Eichstaedt G. The Law on Liability for Reduced Property Values Caused by Planning Decisions in the Federal Republic of Germany // Washington University Global Studies Law Review. 2007.Vol. 6. Iss. 1. – URL : [https://openscholarship](https://openscholarship/).[wustl.edu/law\_globalstudies/vol6/iss1/5](http://wustl.edu/law_globalstudies/vol6/iss1/5) [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление от 16 мая 2000 г. n 8–П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – n 21. Ст. 2258

Постановление от 03 июля 2001 г. № 10–П "По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" в связи с жалобами ряда граждан" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. Ст. 3058.

Постановление от 13 декабря 2001 г. № 16–П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (ч.2). Ст. 5014. [↑](#footnote-ref-30)
31. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Енерйылдыз (Oneryildiz) против Турции" (жалоба № 48939/99) от 30 ноября 2004 г. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Чирагов и другие (Chiragov and Others) против Армении" (жалоба № 13216/05) от 16 июня 2015 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 12.

Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Денисова и Моисеева (Denisova and Moiseyeva) против Российской Федерации" (жалоба № 16903/03) от 01 апреля 2010 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2010. – № 10. [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление от 05 марта 2020 г. № 11–П "По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. Ст. 1639. [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление от 22 июня 2017 года. № 16–П "По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 27. Ст. 4075. [↑](#footnote-ref-33)
34. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Бейелер (Beyeler) против Италии" (жалоба № 33202/96) от 05 января 2000 г. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Гладышева против России" (жалоба № 7097/10) (I Секция) от 6 декабря 2011 г. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-34)
35. Постановлении от 03 июля 2019 года. № 26–П "По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма" / Конституционный Суд Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 27. Ст. 3655. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ягельницкий, А.А. Отклонения от принципа полного возмещения убытков, причиненных государством // Закон. – 2017. – № 10. – URL : https://proxy.library.spbu.ru:2228/dow№load/elibrary\_30626594\_14777352.pdf (дата обращения : 08 января 2021). – Режим доступа : Научная электронная библиотека «eLIBRARY.RU».

Маркелова,  А.А. Государственный орган причинил вред. Как доказать противоправность и взыскать убытки // Арбитражная практика для юристов. – 2017. – № 8. – URL : https://e.arbitr–praktika.ru/575737 (дата обращения : 08 января 2021). [↑](#footnote-ref-36)
37. Паспорт проекта Федерального закона № 606959–6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части установления обязанности органа местного самоуправления по возмещению убытков, причиненных изменением вида разрешенного использования земельного участка)" (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.С. Селезневым) (снят с рассмотрения). – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-37)
38. Проект Постановления Правительства РФ "Об утверждении Положения о возмещении убытков правообладателям недвижимости" (по состоянию на 07.02.2020) (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/07/02-20/00099357) . – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-38)
39. Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" от 29 июля 1998 года № 135–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31 (Часть II). – Ст. 3813. – Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-39)