

ВЗЫСКАНИЕ УБЫТКОВ С ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Анализируется возможность взыскания убытков с публично-правового образования в случае принятия нормативного правового акта, изменяющего градостроительное зонирование. Рассматриваются в качестве способов защиты нарушенных прав взыскание убытков, возникших из неправомерных действий, в случае признания нормативно-правового акта недействующим, и взыскание убытков из правомерных действий, в силу самого введения ограничений по использованию земельного участка. Автор приходит к выводу о необходимости совершенствования правовых норм, регулирующих правила возмещения убытков, возникающих в результате введения ограничений прав правообладателя земельного участка.

Ключевые слова: взыскание убытков, органы государственной власти, органы муниципальной власти, изменение градостроительного зонирования земельного участка, взыскание убытков из правомерных действий.

A. V. Bogdanov
Perm State University

THE RECOVERY OF LOSSES FROM A PUBLIC LEGAL ENTITY WHEN CHANGING THE URBAN ZONING OF A LAND PLOT

The article analyzes the possibility of collecting damages from a public legal entity in the event of the adoption of a regulatory legal act that changes the urban zoning. The recovery of losses arising from illegal actions, in case of recognition of a normative legal act as invalid, and the recovery of losses from lawful actions, due to the very introduction of restrictions on the use of the land plot, are considered as ways to protect violated rights. The author comes to the conclusion that it is necessary to improve the legal norms governing the rules of compensation for losses resulting from the introduction of restrictions on the rights of the rightholder of the land plot.

Keywords: recovery of losses, state authorities, municipal authorities, changes in the urban zoning of a land plot, recovery of losses from lawful actions.

Правомочия собственника земельного участка по его использованию и освоению определяются положениями не только и не столько гражданского, сколько положениями земельного и градостроительного законодательства.

Исходя из позиции Конституционного Суда РФ, право частной собственности не является абсолютным, его ограничения могут вводиться федеральным за-

коном, если они необходимы для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, как это вытекает из положений статьи 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с иными ее нормами, в частности статьями 17 (ч. 3) и 19 (ч. 1 и 2) (Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2020 № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса РФ в связи с жалобой гражданки И. С. Бутримовой»¹).

В соответствии с положениями подпункта 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ к принципам земельного законодательства относится деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется согласно их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиям законодательства.

Соответственно изменение градостроительного зонирования территории может повлечь нарушение прав и законных интересов правообладателей земельных участков, накладывая ряд ограничений и запретов по использованию земельных участков, а также возлагая на правообладателей дополнительные обязанности.

В настоящей статье автор предпринимает попытку проанализировать возможность использования такого способа защиты нарушенных прав как возмещение убытков публично-правовым образованием при изменении градостроительной зоны земельного участка с жилой на рекреационную зону.

Изменение градостроительной зоны земельного участка с жилой на рекреационную зону приводит к невозможности строительства на данном земельном участке объектов индивидуального жилищного строительства и осуществление иных видов деятельности, непосредственно не связанных с рекреационными целями.

В результате принятия публично-правовым образованием нормативно-правового акта об изменении градостроительной зоны земельного участка с жилой на рекреационную зону перечень возможных видов разрешенного использования такого участка изменяется, что приводит и к изменению рыночной стоимости такого объекта, в рассматриваемом случае в сторону снижения.

Гражданский кодекс РФ предусматривает возможность возмещения убытков, в случае причинения их в результате противоправных действий (бездействия) (ст. 15, 16) и в случае их правомерного причинения (ст. 16.1).

Следовательно, правообладатель земельного участка, в отношении которого принят нормативно-правовой акт, изменяющий градостроительное зонирование может, как представляется, использовать два алгоритма для взыскания с публично-правового образования убытков, возникших в результате изменения градостроительного зонирования.

Во-первых, правообладатель вправе последовательно обратиться в суд с заявлением о признании нормативно-правового акта недействующим и в случае удовлетворения данного требования обратиться в суд с иском о взыскании убытков, причиненных принятием не соответствующего закону нормативно-правового акта (ст. 15 и 16 Гражданского кодекса РФ).

Во-вторых, правообладатель вправе обратиться в суд с иском о взыскании убытков, возникших в результате создания ограничений прав по использованию земельного участка в результате изменения градостроительного зонирования (ст. 16.1. Гражданского кодекса РФ).

Взыскание убытков, возникших в результате принятия нормативного правового акта, изменяющего градостроительное зонирование и признанного впоследствии недействующим, представляет собой процедуру взыскания убытков, причиненных неправомерными действиями органа государственной или муниципальной власти. Для взыскания убытков в данном случае необходимо установление всего состава гражданско-правового деликта: 1) факта возникновения убытков и их размера; 2) неправомерных действий органа государственной или муниципальной власти, выразившихся в принятии нормативно-правового акта, изменяющего градостроительное зонирование и признанного судом недействующим; 3) причинно-следственной связи между возникшими убытками и принятием признанного недействующим нормативно-правового акта; 4) вины органа государственной или муниципальной власти. При этом поскольку в соответствии с позицией Верховного Суда РФ административные иски об оспаривании нормативного правового акта не могут быть рассмотрены судом общей юрисдикции совместно с иными материально-правовыми требованиями (п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»²), то в случае признания судом нормативно-правового акта, изменяющего градостроительное зонирование недействующим, такие элементы состава деликта как противоправность действий и вина публично-правового образования в процессе о взыскании убытков уже не подлежат установлению. Решение по административному делу о признании нормативно-правового акта недействующим будет иметь преюдициальный характер в деле о взыскании убытков с публично-правового образования.

По справедливому замечанию Г. А. Гаджиева, в соответствии с частью 2 статьи 13 Гражданского кодекса РФ в случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными статьей 12 Гражданского кодекса РФ, и прежде всего таким способом, как возмещение убытков. Вот где проявляется взаимосвязь между способами защиты в ст. 12 Гражданского кодекса РФ, т. е. ее системность³.

Основной интерес, как представляется автору настоящей статьи, вызывает вопрос о возможности взыскания убытков в случае, если нормативно-правовой акт, изменяющий градостроительное зонирование, не оспаривался, либо в удовлетворении иска о признании такого нормативно-правового акта недействующим отказано.

Для взыскания убытков, причиненных правомерными действиями по принятию нормативного правового акта, изменяющего градостроительное зонирование, исходя из положений статьи 16.1. Гражданского кодекса РФ, помимо установления 1) самого факта возникновения убытков и их размера; 2) факта принятия нормативного правового акта, изменяющего градостроительное зонирование и повлекшего возникновение убытков; 3) причинно-следственной связи между возникновением убытков и принятием нормативного правового акта, необходимо в качестве обязательного условия, чтобы данный случай был отнесен законом к категории тех случаев, в которых возможно взыскание убытков из правомерных действий. Также законодатель предусмотрел, что и порядок возмещения таких убытков должен быть предусмотрен законом.

Поскольку речь идет о правомерном причинении убытков, то вина причинителя вреда в качестве необходимого элемента состава отсутствует и установлению не подлежит.

Обращает на себя внимание использование законодателем при формулировании статьи 16.1. Гражданского кодекса РФ категории ущерба, а не убытков, что может быть расценено как изначальное желание законодателя ограничить возмещение убытков из правомерных действий исключительно реальным ущербом и отказом во взыскании упущенной выгоды.

Применительно же к вопросу о возможности взыскания убытков с публично-правового образования в случае изменения градостроительного зонирования земельного участка и смены зоны с жилой на рекреационную, то такая возможность предусматривается положениями подпунктом 4 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса РФ. Указанная норма предусматривает возмещение в полном объеме убытков, в том числе и упущенной выгоды, причиненных ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Будет ли изменение градостроительного зонирования и смена зоны земельного участка с жилой на рекреационную тем ограничением прав, которое должно влечь возможность взыскания убытков с публично-правового образования?

Вопрос о возможности взыскания с публично-правового образования убытков, возникших в результате изменения градостроительного зонирования земельного участка и введенных в связи с таким изменением ограничений в использовании земельного участка, является спорным. Указанный вопрос не нахо-

дит однозначного разрешения ни в судебной практике, ни в научной литературе, что подчеркивается исследователями^{4, 5, 6}.

Еще одним важным моментом, на который следует обращать внимание правоприменителям при разрешении вопроса о возможности взыскания убытков при изменении градостроительного зонирования, является момент возникновения ограничений: возникли ограничения до момента приобретения прав на земельный участок или позже. Согласно позиции Верховного Суда РФ, если права на земельный участок приобретены после возникновения ограничений в отношении участка, то и убытки у правообладателя возникнуть не могли (Определение Верховного Суда РФ от 09.04.2021 №305-ЭСН-168787). Правообладатель приобрел земельный участок с учетом всех действующих в отношении него ограничений.

Также в указанном определении Верховный Суд РФ отметил, что градостроительное ограничение по высотности застройки не является ограничением прав на землю, поскольку использование участка в соответствии с его целевым назначением, разрешенным использованием и градостроительным регламентом является обязанностью любого правообладателя земли.

Такая позиция высшей судебной инстанции не отвечает на вопрос о том, как быть в тех ситуациях, когда градостроительное зонирование и, как следствие, градостроительный регламент изменяются столь существенно, что градостроительная зона земельного участка меняется с жилой на нежилую, как и в анализируемой ситуации смены зоны жилой застройки на рекреационную.

Во многом такое толкование положений закона возможно в силу несовершенства формулировок самого закона. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 5 марта 2020 г. №11-П, реализация положений подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации – как свидетельствует правоприменительная практика – допускает возможность неоднозначной интерпретации их нормативного содержания.

Представляется, что принятие публично-правовым образованием нормативно-правового акта, изменяющего градостроительное зонирование и устанавливающего вместо жилой рекреационную зону земельного участка, связано, как правило, с реализацией публичных целей и в тоже время сопряжено со столь существенными ограничениями прав правообладателей земельных участков, что по сути обесценивает права на такой объект. Поэтому правообладатель земельного участка должен быть наделен эффективным средством защиты своих имущественных прав, и этим целям отвечает такой способ защиты прав как возмещение убытков.

В качестве вывода необходимо отметить следующее: правовое регулирование механизма взыскания убытков с публично-правового образования в случае принятия нормативно-правового акта, изменяющего градостроительное зони-

рование и вводящего ограничения прав правообладателей земельных участков, требует дальнейшего совершенствования с целью закрепления правовых предписаний, исключающих возможность двойного толкования и позволяющих правообладателям взыскивать убытки с публично-правовых образований при существенном ограничении прав на земельный участок.

Литература

1. По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса РФ в связи с жалобой гражданки И. С. Бутримовой: постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2020 г. №11-П // Российская газета, № 57, 18.03.2020.
2. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 дек. 2018 г. №50 // Российская газета, № 6, 15.01.2019.
3. *Гаджиев Г. А.* Нормоконтроль в сочетании с деликтными исками – эффективный способ защиты прав предпринимателей. Комментарий к Постановлению КС РФ от 06.07.2018 № 29-П // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 12. С. 63–71.
4. *Башарин А. В., Петунов А. А.* Защита прав правообладателей земельных участков при изменении документов градостроительного зонирования // Закон. 2019. № 6. С. 157–171.
5. *Маркелова А.А.* Возмещение вреда, причиненного ограничением прав на земельные участки в публичных интересах // Закон. 2020. № 3. С. 157–173.
6. *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 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 11. С. 30–40.
7. Определение Верховного Суда РФ от 09.04.2021 г. №305-ЭСН-16878 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 347.4+347.9

ББК 67.400

А43

Ответственные редакторы: В. Г. Голубцов, Д. Н. Латыпов

А43 **Актуальные** проблемы предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса : сборник научных статей (ежегодник) / отв. ред. В. Г. Голубцов, Д. Н. Латыпов ; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2021. – 124 с.

ISBN 978-5-7944-3108-7

ISBN 978-5-7944-3635-8 (вып. 4)

В сборник входят работы молодых ученых (студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей), представленные на научных конференциях, организуемых кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса ПГНИУ. К публикации в сборнике принимаются оригинальные исследовательские работы по актуальным проблемам предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса, одобренные научными руководителями авторов статей.

Ежегодное издание предназначено для научных и практических работников. Главная цель сборника – популяризация исследований молодых ученых-юристов.

УДК 347.4+347.9

ББК 67.400

*Печатается по решению кафедры
предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса
Пермского государственного национального исследовательского университета*

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

В. Г. Голубцов – заведующий кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса ПГНИУ, заместитель председателя оргкомитета Пермского конгресса ученых-юристов, доктор юридических наук, профессор.

Д. Н. Латыпов – доцент кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса ПГНИУ, кандидат юридических наук.

ISBN 978-5-7944-3108-7

ISBN 978-5-7944-3635-8 (вып. 4)

© Пермский государственный
национальный исследовательский университет, 2021