



ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В СВЯЗИ С ЭКСПЛУАТАЦИЕЙ КОММУНАЛЬНЫХ СИСТЕМ

Игнатьева Ксения Сергеевна

студентка 3 курса

Кузьмина Мария Вячеславовна

кандидат юридических наук, доцент кафедры теоретико-правовых и исторических наук Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О. Е. Кутафина, г. Оренбург

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию правовой природы ограничения прав на земельные участки, обусловленных необходимостью обеспечения надёжной и безопасной эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры. Проведён комплексный анализ системы действующих ограничений с разграничением публично-правовых и частно-правовых механизмов регулирования. Особое внимание уделено выявлению ключевых проблем правоприменения: коллизий при строительстве в охранных зонах, вопросов возмездности сервитутов, а также сложностей привлечения к ответственности за нарушение установленных режимов использования земель. По результатам исследования сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования в целях достижения баланса между публичными интересами в бесперебойном функционировании систем жизнеобеспечения и защитой прав частных собственников. Отдельно рассмотрены теоретические аспекты юридической ответственности за нарушение режима зон с особыми условиями использования территорий, а также значение земельного кадастра в правовом регулировании рассматриваемых отношений.

Ключевые слова: правовая природа, ограничение прав, земельные участки, коммунальная инфраструктура, публично-правовые механизмы, частно-правовые механизмы, правоприменение, коллизии, охранные зоны, сервитуты, ответственность, режим использования земель, земельный кадастр, законодательное регулирование, публичные интересы, права частных собственников.

RESTRICTION OF LAND RIGHTS DUE TO THE OPERATION OF COMMUNAL SYSTEMS

Ignateva Ksenia Sergeevna

3rd year student

Kuzmina Mariya Vyacheslavovna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Theoretical-Legal and Historical Sciences, Orenburg Institute (branch) of the O. E. Kutafin MSLA, Orenburg



Abstract. The present article is devoted to the study of the legal nature of restrictions on land rights determined by the need to ensure reliable and safe operation of communal infrastructure facilities. A comprehensive analysis has been conducted of the current system of restrictions, with a distinction made between public-law and private-law regulatory mechanisms. Special attention is given to identifying key law-enforcement issues: conflicts arising during construction in protected zones, questions concerning the compensatory nature of easements, and difficulties in holding parties accountable for violating established land-use regimes. Based on the research findings, proposals have been formulated to improve legislative regulation with the aim of achieving a balance between public interests in the uninterrupted functioning of life-support systems and the protection of private landowners' rights. The theoretical aspects of legal liability for violating the regime of zones with special conditions of territory use, as well as the significance of the land cadastre in the legal regulation of the relevant relations, are also addressed.

Keywords: legal nature, restriction of rights, land plots, utility infrastructure, public-law mechanisms, private-law mechanisms, law enforcement, legal conflicts, protected zones, easements, liability, land use regime, land cadastre, legislative regulation, public interests, private property rights.

Стабильное и безопасное функционирование систем жизнеобеспечения населённых пунктов – водоснабжения, энергетики, теплоснабжения и водоотведения – является одной из фундаментальных основ общественного благополучия и устойчивого развития территорий. Значимость этой сферы подтверждается масштабами инвестиций: по данным Федеральной службы государственной статистики, только в 2023 году объём капитальных вложений в деятельность по водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов составил около 638 млрд рублей, демонстрируя устойчивый рост ¹. Правовое обеспечение эксплуатации протяжённых коммунальных систем, неизбежно пересекающих множество земельных участков, порождает сложный комплекс юридических отношений, связанных с ограничением прав их собственников и иных правообладателей. В условиях высокой динамики законодательных изменений и усложнения градостроительных отношений системный анализ данного правового института приобретает особую актуальность.

В самом общем виде ограничение прав на землю представляет собой установленную федеральным законом меру, в пределах которой собственник или иной правообладатель вынужден допускать определённые стеснения в осуществлении своих правомочий в публичных или частных интересах. В отечественной доктрине земельного права ограничения традиционно классифицируют на публичные и частные, а также по целевой направленности: охранительные

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

(для защиты окружающей среды, установления водоохранных зон), регулятивные (связанные с градостроительным зонированием и видами разрешённого использования) и обеспечивающие функционирование объектов инфраструктуры². Именно последняя группа имеет первостепенное значение для темы эксплуатации коммунальных систем, поскольку направлена на обеспечение бесперебойной работы объектов, обслуживающих неопределённый круг лиц.

Важно проводить чёткое разграничение между ограничениями, обременениями и сервитутами, хотя в правоприменительной практике эти понятия нередко смешиваются. Ограничение – это общая мера, вытекающая из закона и носящая императивный характер (например, безусловный запрет на строительство капитальных объектов в охранной зоне магистрального газопровода). Обременение же, такое как сервитут, – это конкретное вещное право в отношении индивидуально-определённого земельного участка, устанавливаемое соглашением сторон либо властным актом. Как указывает С. А. Боголюбов, «обременение всегда производно от конкретного права на земельный участок и следует его судьбе, в то время как ограничение может существовать как общий режим территории независимо от смены правообладателя»³.

Дискуссионным в науке долгое время оставался вопрос о правовой природе публичного сервитута. Ряд авторитетных учёных, в частности Е. А. Суханов, прямо указывали, что публичный сервитут фактически не является сервитутом в классическом понимании, а представляет собой ограничение права собственности⁴. Эта позиция отражала фундаментальные сложности вписывания конструкции, устанавливаемой властным актом в интересах неопределённого круга лиц, в классическую частноправовую модель сервитута. В. А. Микрюков также отмечал, что «публичный элемент содержания обременения ... гораздо легче теоретически объясним ... с помощью термина «ограничения»»⁵. В контексте эксплуатации коммунальных систем эти теоретические споры имеют прямое практическое значение, поскольку затрагивают вопросы возмещения убытков собственникам и порядка защиты их прав.

Попыткой преодолеть терминологическую неопределённость стало появление в научном обороте понятия «коммунальный сервитут». Как детально проанализировал М. С. Луповской, этот термин был предложен в проекте Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 301.13) для обозначения сервитута, «устанавливаемого для размещения, эксплуатации, ре-

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 16.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

⁵ О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4344.



монта и реконструкции объектов коммунального назначения»⁶. Автор обоснованно отмечает, что традиционные понятия «земельный» или «градостроительный» сервитут являются слишком широкими и не отражают специфики отношений по обеспечению функционирования инженерной инфраструктуры⁷. Выделение коммунального сервитута в отдельный вид «систематизирует и более детально регулирует отношения, складывающиеся по поводу права ограниченного пользования при эксплуатации инженерных сетей»⁸. Вместе с тем самостоятельная категория «коммунальный сервитут» в итоге не была закреплена в действующем Гражданском кодексе Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ⁹ (далее – ГК РФ). Законодатель пошёл по пути развития института публичного сервитута в Земельном кодексе, а также создания системы публично-правовых ограничений через зоны с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ), что создаёт сложный дублирующий режим регулирования.

Основным инструментом публично-правового регулирования выступают зоны с особыми условиями использования территорий. Согласно ст. 105 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ¹⁰ (далее – ЗК РФ), ЗОУИТ – это зоны, в границах которых вводится особый режим использования земельных участков, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, несовместимые с целями установления зоны. Установление ЗОУИТ для объектов коммунальной инфраструктуры является не правом, а обязанностью уполномоченных органов.

Правовой режим каждой конкретной ЗОУИТ детально регламентирован специальными нормативными актами. Для объектов электросетевого хозяйства порядок установления охранных зон, их размеры и перечень ограничений определены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»¹¹. Для газораспределительных сетей аналогичные правила содержатся в постановлении Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года №

⁶ О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон: постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1097.

⁷ Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей: постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года № 878 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 48. – Ст. 4695.

⁸ Об утверждении Правил установления зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения: постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2020 года № 644 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 52 (ч. II). – Ст. 8847.

⁹ Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях государственной или муниципальной собственности без предоставления земельных участков и установления сервитутов: постановление Правительства Российской Федерации от 03 декабря 2014 года № 1300 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 49 (ч. VI). – Ст. 6926.

¹⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022): утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2022 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2022. – № 6.

¹¹ Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 483 с.



878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей»¹². Особый режим для источников питьевого водоснабжения установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2020 года № 644 «Об утверждении Правил установления зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения»¹³.

Содержание ограничений в границах ЗОУИТ для коммунальных систем включает прежде всего запретительные меры: запрет на строительство капитальных объектов, складирование материалов, посадку деревьев и кустарников, проведение земляных, взрывных и мелиоративных работ без согласования с эксплуатирующей организацией. Кроме того, на собственника земли возлагается пассивная обязанность допускать персонал эксплуатирующей организации для проведения плановых и аварийно-восстановительных работ. Факт нахождения участка в границах ЗОУИТ подлежит обязательному внесению в Единый государственный реестр недвижимости на основании ст. 32 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹⁴. Эта регистрация служит важнейшей гарантией информированности потенциальных приобретателей о существующих ограничениях. Вместе с тем на практике, из-за недостатков межведомственного информационного взаимодействия, многие правообладатели не подозревают о наличии таких ограничений, что ведёт к серьёзным конфликтам.

Существенную роль в правовом регулировании рассматриваемых отношений играет земельный кадастр. Как справедливо отмечают Е. А. Новоточинова и М. В. Кузьмина, «учётно-регистрационная функция земельного кадастра обеспечивает формирование достоверной и полной информации о границах и режиме охранных зон, что является необходимым условием соблюдения прав собственников и правообладателей смежных земельных участков»¹⁵. Отсутствие актуальных кадастровых сведений о ЗОУИТ непосредственно влечёт нарушение режима безопасности коммунальных сетей и возникновение имущественных споров.

Параллельно с режимом ЗОУИТ действует институт сервитута. Публичный сервитут устанавливается специальным нормативным актом органа власти для конкретных целей и в отношении конкретных земельных участков. Согласно п. 3 ст. 23 ЗК РФ, к таким целям относится «использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры». Процедура

¹² Боголюбов С. А. Земельное право: учебник для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2023. – 368 с.

¹³ Елисеева И. А. Установление сервитута на земельный участок: актуальные проблемы правового регулирования // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2025. – № 3. – С. 19–23.

¹⁴ Крассов О. И. Земельное право: учебник для бакалавриата и магистратуры. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2024. – 560 с.

¹⁵ Луповской М. С. Происхождение и этимологическое значение «коммунального» сервитута, его применение в российском праве // Вестник Белгородского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 22. – С. 115–121.

установления, регламентированная ст. 39.25–39.29 ЗК РФ, предусматривает обязательный учёт результатов общественных слушаний. Частный сервитут, регулируемый ст. 274 ГК РФ, возникает на основании соглашения сторон, а в случае недостижения согласия – по решению суда.

Важнейшим вопросом, порождающим многочисленные судебные споры, является возмездность сервитута. Закон закрепляет право собственника обременённого участка требовать соразмерную плату от лица, в интересах которого установлен сервитут, если иное не установлено федеральным законом (п. 5 ст. 274 ГК РФ, п. 13 ст. 23 ЗК РФ). Определение «соразмерности» на практике представляет значительную сложность: она не равна рыночной стоимости аренды и должна компенсировать именно те неудобства, которые причиняет сервитут. Для расчёта нередко требуется судебная землеустроительная и оценочная экспертиза.

Неотъемлемым элементом правового механизма охраны режима ЗОУИТ и условий сервитута выступает юридическая ответственность. Как отмечают Е. Ю. Никуленкова и М. В. Кузьмина, «юридическая ответственность характеризуется рядом существенных признаков: государственно-принудительным характером, связью с противоправным деянием, наступлением неблагоприятных последствий для нарушителя и прохождением установленных стадий её реализации»¹⁶. Применительно к нарушениям режима охранных зон коммунальных объектов административная ответственность предусмотрена статьями 7.6, 8.12, 9.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ¹⁷ (далее – КоАП РФ). Гражданско-правовая ответственность выражается в форме иска о пресечении нарушения или о возмещении убытков, включая реальный ущерб и упущенную выгоду.

Среди системных проблем правоприменения особого внимания заслуживает проблема так называемых «бесхозных» сетей: в результате банкротства застройщиков или реорганизации предприятий нередко невозможно установить балансодержателя объекта коммунальной инфраструктуры, проходящего через частный земельный участок. Обязанность по соблюдению охрannого режима де-факто ложится на собственника земли, хотя у него нет ни юридических полномочий, ни технических возможностей для её надлежащего исполнения. Снос такой сети без установления собственника также невозможен, что создаёт правовой тупик и постоянную угрозу аварии.

Другая распространённая проблема – возникновение конфликтов при самовольном строительстве в охранных зонах. Зачастую застройщик, приобретая земельный участок, не проверяет сведения Единого государственного реестра недвижимости об ограничениях либо неверно оценивает их значимость. Верховный Суд Российской Федерации в обзоре судебной практи-

¹⁶ Никуленкова Е. Ю., Кузьмина М. В. Юридическая ответственность: её признаки и стадии // Наука через призму времени. – 2025. – № 65(98). – С. 83–87.

¹⁷ Новоточинова Е. А., Кузьмина М. В. Земельный кадастр: значение и роль в правовом регулировании // Научный лидер. – 2025. – № 62(203). – С. 96–100.

ки обратил внимание на то, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03 декабря 2014 года № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях государственной или муниципальной собственности без предоставления земельных участков и установления сервитутов»¹⁸ размещение ряда линейных объектов коммунальной инфраструктуры допускается без оформления земельно-правовых документов, однако это не освобождает от соблюдения безопасных расстояний и санитарных норм¹⁹.

Подводя итог, можно констатировать, что действующее российское законодательство предлагает сложный, порой избыточно дублирующий механизм ограничения прав на землю для нужд коммунальных систем. Публично-правовой режим ЗОУИТ и институт публичного сервитута во многом выполняют сходные функции, что порождает неопределённость для правообладателей и сложности в правоприменении. Предложение М. С. Луповского о консолидации соответствующих отношений в рамках «коммунального сервитута», хотя и не было реализовано буквально, сохраняет свою научную ценность, указывая на необходимость более чёткой систематизации правового регулирования.

По нашему мнению, законодателю следует уделить больше внимания гармонизации норм земельного, градостроительного, жилищно-коммунального и гражданского законодательства. Целесообразно более чётко разграничить сферы применения ЗОУИТ – как постоянного профилактического режима безопасности – и сервитута – как инструмента разового или периодического доступа для конкретных работ, исключив их параллельное и конфликтное действие в одинаковых ситуациях. Кроме того, требует безотлагательного решения проблема «бесхозных» коммуникаций – через установление чёткой процедуры их инвентаризации, признания муниципальной собственностью и создания соответствующего финансового механизма. Только системный подход обеспечит баланс между публичными интересами в бесперебойном функционировании систем жизнеобеспечения и надёжной защитой прав собственников земельных участков.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

¹⁸ Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13217> (дата обращения: 20 января 2026 года).

¹⁹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022): утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2022 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2022. – № 6.



2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 16.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
5. О государственной регистрации недвижимости: федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4344.
6. О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон: постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1097.
7. Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей: постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года № 878 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 48. – Ст. 4695.
8. Об утверждении Правил установления зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения: постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2020 года № 644 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 52 (ч. II). – Ст. 8847.
9. Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях государственной или муниципальной собственности без предоставления земельных участков и установления сервитутов: постановление Правительства Российской Федерации от 03 декабря 2014 года № 1300 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 49 (ч. VI). – Ст. 6926.
10. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022): утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2022 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2022. – № 6.
11. Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 483 с.
12. Боголюбов С. А. Земельное право: учебник для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2023. – 368 с.
13. Елисеева И. А. Установление сервитута на земельный участок: актуальные проблемы правового регулирования // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2025. – № 3. – С. 19–23.



14. Крассов О. И. Земельное право: учебник для бакалавриата и магистратуры. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2024. – 560 с.
15. Луповской М. С. Происхождение и этимологическое значение «коммунального» сервитута, его применение в российском праве // Вестник Белгородского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 22. – С. 115–121.
16. Никуленкова Е. Ю., Кузьмина М. В. Юридическая ответственность: её признаки и стадии // Наука через призму времени. – 2025. – № 65(98). – С. 83–87.
17. Новоточинова Е. А., Кузьмина М. В. Земельный кадастр: значение и роль в правовом регулировании // Научный лидер. – 2025. – № 62(203). – С. 96–100.
18. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13217> (дата обращения: 20 января 2026 года).