

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о зонах с особыми условиями использования территории»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о зонах с особыми условиями использования территории» (далее – законопроект) подготовлен во исполнение подпункта «б» пункта 6 Перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 24 октября 2020 года № Пр-1726ГС, а также Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол № 36, раздел VII).

С принятием Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ) в законодательстве Российской Федерации и в частности в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) на комплексной основе усовершенствованы вопросы установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территории (далее – ЗОУИТ), установлен перечень из 28 видов ЗОУИТ, урегулированы вопросы определения их режима, а также последствия их установления. С учетом состоявшихся изменений среди прочего предусмотрено, что в соответствии с пунктом 1 статьи 106 Земельного кодекса Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида ЗОУИТ, за исключением ЗОУИТ, которые возникают в силу федерального закона.

Закон № 342-ФЗ в полном объеме вступил в силу с 1 января 2019 г., при этом подготовка необходимых для его реализации проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти не завершена.

До настоящего времени в соответствии с пунктом 1 статьи 106 Земельного кодекса соответствующие положения утверждены лишь в отношении 4 видов ЗОУИТ из 28 предусмотренных законом (в отношении зон охраняемого объекта, зон затопления и подтопления, охранных зон пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети и прибрежной защитной полосы).

В статье 104 Земельного кодекса определены цели установления ЗОУИТ, к которым относятся:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства;
- 3) обеспечение сохранности объектов культурного наследия;
- 4) охрана окружающей среды, в том числе защита и сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира;
- 5) обеспечение обороны страны и безопасности государства.

На основании пункта 1 статьи 107 Земельного кодекса со дня установления или изменения ЗОУИТ на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускаются строительство, использование зданий, сооружений, разрешенное использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении, изменении ЗОУИТ, а также иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям.

По результатам анализа законодательных актов с учетом изменений, введенных Законом № 342-ФЗ, и проектов актов Правительства Российской Федерации, подготавливаемых в рамках реализации пункта 1 статьи 106 Земельного кодекса, было установлено, что его реализация приведет к существенным ограничениям использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и, как следствие, к негативным последствиям для социально-экономического развития, и создания благоприятного инвестиционного климата, отрицательно повлияет на реализацию Национальных проектов, предусматривающих создание новых объектов капитального строительства, например, национального проекта «Жилье и городская среда». Так, например, только на территории города федерального значения Москвы расположено 2333 объекта, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека (среди них 1084 объекта V класса опасности, 1050 объектов IV класса опасности, 157 объектов III класса опасности, 15 объектов II класса опасности и 3 объекта I класса опасности), в связи с размещением которых установлены санитарно-защитные зоны, общая суммарная площадь которых составляет 33009,70 га, что составляет 12,89% от площади города Москвы.

Данные выводы послужили причиной поручения Президента Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № Пр-1381ГС относительно обеспечения установления до 1 января 2022 г. переходного периода, предусматривающего приостановку действия новых обязательных требований к установлению ЗОУИТ. В рамках реализации данного поручения Президента Российской Федерации принят Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 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».

Однако проводимая федеральными органами исполнительной власти работа по реализации указанных Федеральных законов показывает необходимость дальнейшего совершенствования, регулирования отношений, связанных с установлением ЗОУИТ, в том числе имея в виду избыточный характер предусмотренных законом ограничений с учетом целей установления ЗОУИТ.

Так, проведенный анализ показывает, что исходя из цели установления ЗОУИТ, связанной, в частности, с безопасной эксплуатацией объектов транспорта, связи, энергетики предусмотренные законом ограничения в большей степени имеют характер требований к производству работ вблизи производственного объекта, в отношении которого подлежит установлению ЗОУИТ, нежели ограничивают пребывание в них людей.

Например, Правилами охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 г. № 578, предусматривается, что на трассах радиорелейных линий связи в целях предупреждения экранирующего действия распространению радиоволн эксплуатирующие предприятия определяют участки земли, на которых запрещается возведение зданий и сооружений, а также посадка деревьев. Для производства всех видов работ, связанных с вскрытием грунта в охранной зоне линии связи или линии радиофикации (за исключением вспашки на глубину не более 0,3 метра) на принадлежащем юридическому или физическому лицу земельном участке, заказчиком (застройщиком) должно быть получено письменное согласие от предприятия, в ведении которого находится эта линия связи или линия радиофикации..

В соответствии с Правилами охраны газораспределительных сетей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 г. № 878, на земельные участки, входящие в охранные зоны газораспределительных сетей, в целях предупреждения их повреждения или нарушения условий их нормальной эксплуатации налагаются ограничения (обременения), которыми запрещается в том числе строить объекты жилищно-

гражданского и производственного назначения, сносить и реконструировать мосты, коллекторы, автомобильные и железные дороги с расположенными на них газораспределительными сетями без предварительного выноса этих газопроводов по согласованию с эксплуатационными организациями, разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения, предохраняющие газораспределительные сети от разрушений, перемещать, повреждать, засыпать и уничтожать опознавательные знаки, контрольно-измерительные пункты и другие устройства газораспределительных сетей самовольно подключаться к газораспределительным сетям и другие.

Зачастую нормативными правовыми актами, регулирующими порядок установления ЗОУИТ, предусматривается необходимость согласования производства тех или иных работ в границах ЗОУИТ независимо от установленных в ее границах ограничений, как указано в случае с охранными зонами линий и сооружений связи или, например, предусмотрено в границах охранных зон тепловых сетей.

Так, в соответствии с приказом Минстроя РФ от 17 августа 1992 г. № 197 «О типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей» в пределах охранных зон тепловых сетей не допускается производить действия, которые могут повлечь нарушения в нормальной работе тепловых сетей, их повреждение, несчастные случаи, или препятствующие ремонту. При этом предусматривается, что в пределах территории охранных зон тепловых сетей без письменного согласия предприятий и организаций, в ведении которых находятся эти сети, запрещается, в том числе производить строительство, капитальный ремонт, реконструкцию или снос любых зданий и сооружений и другие виды работ. Таким образом, имея сравнительно строгий режим в границах охранной зоны, он при этом не является безусловным, а лишь требует участия эксплуатирующей организации в контроле за производством строительных работ и осуществлении хозяйственной и иной деятельности

на прилегающей к таким объектам территории в целях обеспечения их безопасной и безаварийной эксплуатации.

Данный подход просматривается применительно ко всем ЗОУИТ, целью которых является обеспечение безопасной эксплуатации «охраняемых» объектов.

В этой связи законопроектом предлагается:

1. Решать задачу предотвращения причинения ущерба «охраняемым» объектам не путем установления ограничений прав на земельные участки, расположенные на прилегающих к таким объектам территориях, а путем установления общего правила о возможности строительства на землях, на которых расположены «охраняемые» объекты, исключительно с одновременным переносом таких объектов, а на прилегающих территориях - способами, исключающими нарушение функционирования и причинение вреда «охраняемым» объектам. Осуществление иной хозяйственной деятельности не запрещается, при условии недопустимости нарушения функционирования и причинение вреда «охраняемым» объектам.

Таким образом, предлагается исключить из перечня видов ЗОУИТ те, в границах которых особый режим заключается не в ограничении прав на землю, а в контролируемом производстве работ либо в необходимости выполнения определенных видов работ. Как, например, в зоне наблюдения, которая устанавливается с целью определения территории, на которой осуществляется мониторинг наличия радиационного излучения, превышающего допустимый уровень. В границах указанной территории не устанавливаются ограничения хозяйственной деятельности.

В связи с изложенным, предлагается исключение девяти из двадцати восьми видов зон ЗОУИТ (охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), охранная зона линий и сооружений связи, зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства, охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной

сети и государственной гравиметрической сети, зона наблюдения, зона безопасности с особым правовым режимом, охранный зона гидроэнергетического объекта, охранный зона объектов инфраструктуры метрополитена, охранный зона тепловых сетей).

Также предлагается сократить количество объектов, в связи с размещением которых устанавливаются ЗОУИТ. В частности, исключается необходимость установления придорожной полосы от автомобильных дорог четвертой и пятой категории.

2. Предотвращение негативного воздействия объектов на среду обитания человека предлагается обеспечивать посредством установления санитарно-защитных зон (исключив их дублирование иными видами ЗОУИТ). Так, например, зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства, устанавливается в отношении объектов, в отношении которых также подлежит установлению санитарно-защитная зона, за счет установления которой в первую очередь обеспечивается защита здоровья граждан.

3. Уточнить в ряде случаев последствия установления (изменения) ЗОУИТ, которые в настоящее время определены вне зависимости от степени опасности факторов воздействия и воли лиц, права которых ограничиваются.

В частности, предлагается дать право правообладателям земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, в границах ЗОУИТ, которые установлены исключительно в целях предупреждения вредного воздействия факторов среды обитания на таких правообладателей (например, в границах санитарно-защитных зон), за исключением случаев, когда ограничения в границах ЗОУИТ устанавливаются в целях охраны жизни граждан, использовать принадлежащие им земельные участки, объекты капитального строительства, осуществлять архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию объектов капитального строительства на таких земельных участках независимо

от ограничений использования земельных участков, возникших в связи с установлением (изменением) ЗОУИТ (принцип «вредного соседства»).

Такой подход во многом основан на результатах анализа правоприменительной практики, показавшей, что зачастую правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества не заинтересованы в выкупе у них принадлежащего им имущества, несмотря на устанавливаемые ограничения прав и возникающее в связи с размещением производственных объектов вредное воздействие на среду обитания человека, исходя из различных обстоятельств (например, в случае, если такой объект является одновременно местом работы для населения либо по причине глубокой исторической связи с местом проживания).

Проектом федерального закона для таких случаев предлагается установление принципа «вредного соседства», в рамках применения которого правообладатели объектов недвижимого имущества, попадающих в границы ЗОУИТ, установленной в целях предупреждения вредного воздействия на среду обитания, должны будут направить правообладателю объекта, в связи с размещением которого установлена ЗОУИТ, а также в орган регистрации прав уведомление о желании дальнейшего использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, в том числе в целях проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Исключением из данного правила являются собственники объектов, предназначенных для размещения объектов по производству и хранению лекарственных средств, объектов пищевых отраслей промышленности, оптовых складов продовольственного сырья и пищевой продукции, комплексов водопроводных сооружений, а также для подготовки и хранения питьевой воды, земельных участков предназначенных для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции.

Законопроектом предусматривается, что в случае направления такого уведомления «о вредном соседстве» правообладатели земельных участков и расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества не вправе требовать возмещения вреда, причиненного им вследствие несоблюдения указанных ограничений, а также выкупа таких объектов недвижимости. Для «отслеживания» такого условия указанное уведомление предлагается включить в состав дополнительных сведений, вносимых в кадастр недвижимости Единого государственного реестра недвижимости.

4. Усовершенствовать нормы законодательства, регулирующие отношения, связанные с установлением зон охраны объектов культурного наследия. Во избежание избыточных ограничений хозяйственной деятельности предлагается установить, что требования к предельным размерам зон охраны объектов культурного наследия и (или) правила определения размеров таких зон и последствия их установления в случаях установления или изменения таких зон в условиях стесненной городской застройки при полной утрате исторической среды объекта (объектов) культурного наследия, а также при отсутствии его (их) композиционных связей с окружающей застройкой и влияния объекта (объектов) культурного наследия на формирование исторических городских панорам, должны предусматривать требования обеспечения визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде замкнутым контуром, который образуется линиями, соединяющими ближайшие к объекту культурного наследия здания, сооружения.

При этом предлагается разрешить со дня установления или изменения зоны охраны объектов культурного наследия независимо от ограничений использования земельных участков, установленных в границах такой зоны:

а) использование земельных участков, расположенных в границах данной зоны, для строительства, реконструкции объектов капитального строительства на основании разрешения на строительство, выданного до дня установления

или изменения защитной зоны объекта культурного наследия, или в случае начала строительства, реконструкции до дня установления или изменения данной зоны, если для строительства, реконструкции указанного объекта капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство;

б) реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства в пределах существующих параметров таких объектов;

в) использование объектов капитального строительства, расположенных в границах такой зоны, в соответствии с их видом разрешенного использования и (или) их назначением.

5. Решить проблему «конфликта интересов» правообладателей объектов, в связи с размещением которых для целей, не связанных с публичными нуждами, устанавливаются ЗОУИТ, и иных объектов, которые оказываются в пределах ее границ. Действующий правопорядок требует для строительства объектов, в связи с размещением которых подлежит установлению ЗОУИТ, оформления прав на земельный участок и осуществления строительства в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Однако законодательство в данной части не в полной мере учитывает права и законные интересы правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, которые в результате строительства объекта, попадают в границы ЗОУИТ, подлежащей установлению в связи с его размещением. Права владельцев недвижимости, попадающих в границы ЗОУИТ, обеспечиваются за счет предусмотренной законом обязанности возмещения им причиненных убытков (статья 15 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 57, 57.1, 107 Земельного кодекса) за счет лица, в пользу которого ограничиваются права. Такой подход представляется вполне обоснованным, когда идет речь о строительстве объектов государственного или муниципального значения, что обусловлено общественной значимостью таких объектов. Однако, когда речь

идет об ограничении прав и законных интересов одного частного лица – правообладателя объектов недвижимости (при том, что таким лицом также может быть публично-правовое образование) в интересах иного частного лица, такой подход не кажется обоснованным.

В этой связи необходимо отметить, что Конституция Российской Федерации, предусматривая определенную дискрецию федерального законодателя при регулировании права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом, закрепляет в статье 55 (часть 3), что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 г. № 2318-О).

Из данной нормы Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 вытекает, что ограничения права собственности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 7-П и др.).

В этой связи законопроектом предлагается конструкция, предусматривающая запрет на строительство объектов, в связи с размещением которых подлежит установлению ЗОУИТ, в случае если ее установление повлечет ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, принадлежащих гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев размещения объектов, предусмотренных статьей 49 Земельного кодекса, при отсутствии

альтернативных вариантов размещения таких объектов случаев, когда с правообладателями таких объектов предварительно заключены соглашения о компенсации их убытков, возникновение которых будет связано с размещением такого объекта либо такие лица в силу закона не лишены права и намерены направить уведомление «о вредном соседстве».

Предлагаемые законопроектом изменения подготовлены по результатам анализа правоприменительной практики ряда федеральных законов и работы, проводимой заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в части реализации норм Закона № 342-ФЗ и направлены на достижение положительных результатов в сфере земельных отношений и градостроительной деятельности, прежде всего в части, касающейся вопросов социально-экономического развития и устойчивого развития территорий.

Иные ЗОУИТ, исключение которых из законодательства не представляется возможным ввиду их особой важности для защиты жизни граждан, для экологии, обеспечения обороноспособности страны, предлагается в Земельном кодексе сохранить с обеспечением отмены избыточных требований при дальнейшей работе над соответствующими положениями, устанавливающими ограничения в указанных ЗОУИТ.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Реализация норм законопроекта не окажет существенного влияние на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

В законопроекте отсутствуют обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер.