

# Зоны с особыми условиями использования территорий: новое в правовом регулировании



**ДРУЖИНИНА Ксения Алексеевна,**  
юрист практики  
«Недвижимость. Земля. Строительство»  
VEGAS LEX

С момента установления ЗОУИТ на земельные участки, расположенные в границах такой зоны, распространяются все ограничения, предусмотренные решением об установлении ЗОУИТ.

С 04.08.2018 г. Земельный кодекс РФ (далее ЗК РФ) был дополнен главой XIX, устанавливающей единое правовое регулирование зон с особыми условиями использования территорий (далее ЗОУИТ) и вводящей ряд новелл в существовавшие ранее правила установления, изменения, прекращения ЗОУИТ и использования земельных участков в их границах, а также были внесены изменения в ряд других актов федерального законодательства, касающихся ЗОУИТ.

В данной статье остановимся на некоторых проблемах, связанных с режимом ЗОУИТ и возникающих в связи с несовершенством правового регулирования, а также на новеллах законодательства, в том числе направленных на решение данных проблем.

## Некоторые проблемы правового регулирования ЗОУИТ

Понятие ЗОУИТ закреплено в п. 4 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее ГрК РФ) и фактически представляет собой перечисление видов данных зон: охранные, санитарно-защитные, зоны охраны объектов культурного наследия и т.д. При этом признаки, обуславливающие отнесение той или иной зоны к ЗОУИТ, законодательно не выделены, а до недавнего времени не был установлен и закрытый перечень видов ЗОУИТ.

При этом само законодательство, регулирующее отдельные виды ЗОУИТ, на настоящий момент крайне разрозненно.

Правила в отношении отдельных ЗОУИТ закреплены в актах разной юридической силы. Например, в отношении объектов электроэнергетики правила установлены Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, рас-

положенных в границах таких зон», тепловых сетей — Приказ Минстроя РФ от 17.08.1992 г. № 197 «О типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей». В отношении санитарно-защитных зон до недавнего времени действовал только Сан-ПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденный Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 г. № 74. Кроме того, отсутствует единообразие и в содержании указанных актов.

Сложившаяся правовая неопределенность приводила к тому, что перечень ЗОУИТ оставался крайне размытым. При этом на уровне правовых актов субъектов РФ даже встречались случаи введения дополнительных типов ЗОУИТ, в принципе не предусмотренных федеральным законодательством.

Так, в Санкт-Петербурге при предоставлении земельных участков из государственной собственности в частную собственность или в аренду практиковалось установление некой ЗОУИТ «право прохода и проезда». При этом специальное регулирование режима данной зоны, детализирующее порядок ее установления, изменения, конкретный перечень запрещенных в ее границах видов деятельности, отсутствует.

По содержанию ограничений в использовании территории данная зона схожа с публичным сервитутом, устанавливаемым для обеспечения досту-



Источник фото: сезоны-года.рф

па населения к определенному объекту, например, водному. Вместе с тем процедура, в соответствии с которой устанавливается публичный сервитут, при создании зоны «право прохода и проезда» не соблюдается.

Отметим, что в судебной практике сложилась устойчивая позиция о незаконности решений государственных органов Санкт-Петербурга об установлении зон «право прохода и проезда» как непредусмотренных федеральным законодательством. Согласно п. 1 ст. 56 ЗК РФ права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ, федеральными законами, в связи с чем существование данных зон успешно прекращалось в судебном порядке (например, постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.12.2015 г. по делу № А56-70228/2014, ФАС Северо-Западного округа от 16.10.2012 г. по делу № А56-53887/2011, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.07.2011 г. по делу № А56-71964/2010).

Кроме того, неурегулированным оставался правовой статус отдельных видов иных территорий, существование которых прямо предусматривалось федеральным законодательством, например, зон минимальных (нормативных) расстояний.

Минимальные расстояния представляют собой отступы от объектов, подлежащих охране, и устанавливаются,

например, в отношении газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов. До внесения изменений в ЗК РФ нормативные акты, прямо относящие минимальные расстояния к ЗОУИТ, отсутствовали.

Вместе с тем использование земельных участков в границах зон минимальных расстояний существенно ограничено. Так, в силу ст. 28, ч. 4 ст. 32 Федерального закона от 31.03.1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» строительство в пределах минимальных расстояний от объектов системы газоснабжения запрещено. Объекты, построенные ближе минимальных расстояний, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения.

На практике судами удовлетворяются иски организаций-собственников объектов газоснабжения о сносе объектов, расположенных в пределах минимальных расстояний, а также о признании незаконными разрешений на строительство, выданных без учета таких расстояний (например, п. 1 раздела I Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2016), определение Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. по делу № А71-15106/2014, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.10.2017 г. по делу № А12-2336/2017). При этом суды не принимают во внимание факт неосведомленности нарушителя об установлении

**Закрепление единого и закрытого перечня видов ЗОУИТ, безусловно, необходимо оценивать как положительное изменение, направленное на защиту интересов правообладателей земельных участков и обеспечение правовой определенности.**





**Детализация порядка выплаты компенсации в связи с установлением ЗОУИТ, безусловно, направлена на поддержание баланса интересов организаций-собственников объектов, для охраны которых устанавливается ЗОУИТ, публичных интересов и интересов правообладателей объектов, попавших в границы данных зон.**

минимальных расстояний, равно как и факт отсутствия сведений о данной зоне в публичных источниках (например, Едином государственном реестре недвижимости (далее ЕГРН)).

Отметим, что Федеральным законом от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в ЗК РФ в части регулирования ЗОУИТ, и теперь норма о сносе объектов в пределах минимальных расстояний с 01.01.2022 г. отменяется, а в переходный период запрещается снос объектов, построенных в пределах минимальных расстояний, в отдельных случаях, например, если для строительства объекта было получено согласование организации-правообладателя от соответствующей инженерной сети.

Вопрос о доступности сведений об установленных ЗОУИТ также является давно наболевшим.

Закон о государственной регистрации недвижимости еще до последних изменений предусматривал внесение в ЕГРН сведений о ЗОУИТ, в частности, об их границах, документах-основаниях установления ЗОУИТ, содержании наложенных ограничений (ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»). Вместе с тем практика показывает, что степень наполняемости данных разделов ЕГРН остается крайне низкой.

В то же время в судебной практике сформирована позиция о том, что ограничения, вытекающие из установления ЗОУИТ, распространяются на земельный участок вне зависимости от включения сведений о них в ЕГРН (Постановление АС Западно-Сибирского округа от 25.09.2015 г. по делу № А03-22308/2014). Очевидно, что хозяйственная деятельность на земельном участке в таких условиях сопряжена со значительными рисками.

Нами описаны только некоторые из возникающих на практике проблем. Представляется, что именно на разрешение данных проблем направлены новеллы, введенные в ЗК РФ и иные акты законодательства с 04.08.2018 г.

**Установление, изменение, прекращение ЗОУИТ: новеллы регулирования**

Первое изменение, на которое необходимо обратить внимание, — это установление закрытого перечня видов ЗОУИТ (ст. 105 ЗК РФ), а также исчерпывающего перечня целей, в которых могут устанавливаться ЗОУИТ (п. 1 ст. 104 ЗК РФ).

Закрепление единого и закрытого перечня видов ЗОУИТ, безусловно, необходимо оценивать как положительное изменение, направленное на защиту интересов правообладателей земельных участков и обеспечение правовой определенности. В отношении содержания самого перечня отметим, что к ЗОУИТ теперь прямо отнесены, в частности, уже упомянутые выше зоны минимальных расстояний, а также придорожные полосы автомобильных дорог, которые раньше также не определялись в законодательстве как ЗОУИТ.

В качестве целей установления ЗОУИТ законом указываются защита жизни и здоровья граждан, безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства, охрана окружающей среды.

Для решения проблемы с неоднородностью правового регулирования конкретных ЗОУИТ в ЗК РФ введена отдельная статья, посвященная порядку установления, изменения и прекращения существования ЗОУИТ.

Согласно новым требованиям положение в отношении каждого вида ЗОУИТ (за исключением ЗОУИТ, воз-

никающих в силу закона, например, прибрежных защитных полос) утверждается Правительством РФ, причем п. 1 ст. 106 ЗК РФ определяет содержание таких положений.

Положение должно, в числе прочего, закреплять порядок принятия решений о создании ЗОУИТ, основания и порядок изменения и прекращения существования ЗОУИТ, исчерпывающий перечень объектов, в связи с размещением которых или в целях защиты которых устанавливается ЗОУИТ, срок установления ЗОУИТ (кроме случаев установления ЗОУИТ бессрочно), требования к предельным размерам зон, обозначению границ ЗОУИТ, а также перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах ЗОУИТ.

При этом при определении ограничений использования должны устанавливаться исчерпывающий перечень видов объектов и (или) требования к параметрам объектов, размещение которых допускается или запрещается в границах ЗОУИТ, а также закрытый перечень видов деятельности, осуществление которых допускается и (или) запрещается в границах зоны.

Новеллой является норма о запрете требовать согласования размещения зданий, сооружений, ведения деятельности в границах ЗОУИТ (за исключением согласования размещения объектов в границах придорожных полос автомобильных дорог).

В свою очередь на текущий момент в значительном количестве ранее утвержденных правил в отношении различных ЗОУИТ установлены виды деятельности, осуществление которых допускается при наличии согласования эксплуатирующей организации.

Например, согласно п. 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства с согласия сетевой организации в охранных зонах разрешаются, в частности, земляные, горные, взрывные работы, строительство зданий и сооружений. Хотя данные правила и устанавливают общие принципы выдачи соответствующего согласования, вместе с тем предоставление такой широкой дискреции сетевым организациям может создавать почву для злоупотребления.

Унифицированы также процедуры установления, изменения, прекращения существования ЗОУИТ, осуществ-

ляемые на основании решения уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления (кроме случаев установления ЗОУИТ в силу закона). При этом законом предусмотрены и детальные требования к содержанию таких решений.

Ранее утвержденными нормами порядок принятия решений об установлении, изменении ЗОУИТ практически не регулировался.

Так, правовые акты, регулирующие режим охранных зон тепловых сетей (Типовые правила охраны коммунальных тепловых сетей, утв. Приказом Минстроя РФ от 17.08.1992 № 197), в принципе не касаются вопросов установления данной ЗОУИТ, не указывают на необходимость принятия каких-либо актов уполномоченных органов для ее создания.

Указанный пробел в законодательстве на практике порождал ряд проблем, в частности, связанных с внесением сведений о границах ЗОУИТ в ЕГРН, поскольку основанием для внесения данных сведений является именно соответствующее решение (акт) уполномоченного органа, направляемое в Росреестр в порядке межведомственного взаимодействия.

Согласно новому единому правилу, закрепленному в п. 10 ст. 106 ЗК РФ, обязательным приложением к решению об установлении ЗОУИТ являются сведения о границах данной зоны с графическим описанием местоположения и перечнем характерных точек границ в системе координат, принятой для ведения ЕГРН. На местности ЗОУИТ подлежат обозначению специальными знаками.

Более того, ЗК РФ вводит новое положение, которое можно назвать почти революционным: ЗОУИТ, в том числе возникающие в силу закона, считаются установленными, измененными или прекращенными с момента внесения соответствующих сведений в ЕГРН. При этом Росреестр обязан уведомлять о внесении в ЕГРН и изменении сведений о ЗОУИТ правообладателей объектов недвижимости, расположенных в границах данных зон.

Данное законодательно закрепленное правило, которое раньше было включено в некоторые правовые акты, регулирующие отдельные ЗОУИТ, но на практике игнорировалось, в том числе — судами при разрешении споров, ►

**Застройщик объекта, в связи с размещением которого устанавливается ЗОУИТ, до дня обращения за получением разрешения на строительство обязан обратиться в уполномоченный орган с заявлением об установлении или изменении соответствующей ЗОУИТ.**





**В законе прямо заложен принцип, согласно которому при расчете размера убытков принимается во внимание не только стоимость самого объекта, права на который ограничиваются, но и размер обязательств перед третьими лицами, которые не будут исполнены в связи с наложенными ограничениями.**

по нашему мнению, позволит обеспечить прозрачность системы установления ЗОУИТ и публичную доступность сведений о них.

Указанное в свою очередь минимизирует риски для правообладателей земельных участков, планирующих их хозяйственное освоение, выведя, наконец, полный перечень существующих ограничений в использовании участков из «серой зоны».

Важное нововведение коснулось также установления ЗОУИТ при проектировании и строительстве объектов. Так, застройщик объекта в связи с размещением которого устанавливается ЗОУИТ, до дня обращения за получением разрешения на строительство обязан обратиться в уполномоченный орган с заявлением об установлении или изменении соответствующей ЗОУИТ.

Принятое решение об установлении ЗОУИТ в отношении планируемого к строительству объекта направляется принявшим его органом в орган, выдающий разрешение на строительство.

В случае, если объект так и не будет построен, существование ЗОУИТ будет прекращено.

Отметим, что на переходный период в отношении уже существующих ЗОУИТ законом предусматриваются специальные правила.

В частности, до 01.01.2022 г. без внесения сведений в ЕГРН считаются установленными ЗОУИТ, если они были установлены до 04.08.2018 г. на основании: решения уполномоченного органа об установлении ЗОУИТ или о согласовании ее границ, принятого в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия этого решения; правового акта, влекущего возникновение ЗОУИТ без принятия специального решения органа власти; решения суда.

В случае, если ранее требовалось утверждение местоположения границ ЗОУИТ в текстовой и (или) графической форме или границы должны были быть обозначены на местности, зона считается установленной только при условии соблюдения данного требования.

При этом после принятия Правительством РФ новых положений о ЗОУИТ, содержащих отличные от ранее действовавших правил нормы о размерах ЗОУИТ и связанных с ними ограничениях, установленные ЗОУИТ подлежат приведению в соответствие с новыми правилами до 01.01.2022 г.

До указанной даты также подлежат внесению в ЕГРН все необходимые сведения о ранее установленных ЗОУИТ. Кроме того, до 01.01.2022 г. должны быть также установлены границы всех ЗОУИТ, возникающих в силу закона.

Остановившись на основных аспектах установления, изменения ЗОУИТ, обратимся к вопросу о последствиях создания данных зон.

### Последствия установления ЗОУИТ по новым правилам

С момента установления ЗОУИТ на земельные участки, расположенные в границах такой зоны, распространяются все ограничения, предусмотренные решением об установлении ЗОУИТ.

Для приведения ранее построенных объектов в соответствие с ограничениями ЗОУИТ в течение трех лет со дня установления такой зоны осуществляется их реконструкция, а если такое приведение в соответствие невозможно, объект подлежит сносу. ▶

Самым интересным последствием установления ЗОУИТ, регулируемым комплексом новых норм, являются правоотношения по поводу возмещения убытков в связи с налагаемыми ограничениями.

До внесения изменений в ЗК РФ действовала только общая ст. 57 ЗК РФ, посвященная возмещению убытков, в том числе причиненных при ограничении прав собственников земельных участков, несколько конкретизированная Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 г. № 262 «Об утверждении Порядка возмещения таких убытков».

При этом на практике требования правообладателей земельных участков о возмещении убытков, причиненных установлением ЗОУИТ, в большинстве случаев не удовлетворялись, поскольку суды считали неустановленными основания взыскания убытков: факт наличия и размер убытков, виновность действий лица, в чьих интересах установлена ЗОУИТ, а также причинно-следственная связь между действиями данного лица и возникновением убытков (например, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 07.04.2014 г. по делу № А59-4856/2012).

С 04.08.2018 г. в ЗК РФ введена новая ст. 57.1, устанавливающая особенности возмещения убытков, причиненных установлением ЗОУИТ, а также изменена ст. 57 ЗК РФ.

Внесенными изменениями, во-первых, расширен перечень лиц, которым возмещаются убытки. Теперь к ним отнесены не только лица, имеющие права на земельные участки, но также правообладатели зданий, сооружений, помещений в них, а также наниматели жилья по договорам социального найма.

Во-вторых, прямо определены лица, за счет средств которых возмещаются убытки. Такими лицами являются: собственник или иной правообладатель объекта, в связи с размещением которого установлена ЗОУИТ; в отсутствие данных лиц, а также при установлении ЗОУИТ в силу закона и зон охраны объектов культурного наследия — уполномоченные органы, принявшие решение об установлении ЗОУИТ.

При этом в законе прямо заложен принцип, согласно которому при расчете размера убытков принимается во внимание не только стоимость самого

объекта, права на который ограничиваются, но и размер обязательств перед третьими лицами, которые не будут исполнены в связи с наложенными ограничениями.

Возмещение убытков, а также снос объектов либо их реконструкция производятся на основании соглашения о возмещении убытков либо на основании решения суда. Требование о возмещении убытков может быть направлено заинтересованными лицами в срок не более чем пять лет со дня установления, изменения ЗОУИТ либо со дня, когда данные лица узнали о таком установлении или изменении.

В качестве альтернативы возмещения убытков закон также предоставляет собственникам земельных участков и расположенных на них объектах недвижимости право требовать выкупа их объектов недвижимости, если установление ЗОУИТ приводит к невозможности их использования. Кроме того, компенсации вправе требовать лица, у которых прекращаются права на земельные участки, находящиеся в публичной собственности (арендаторы, землепользователи и землевладельцы).

Детализация порядка выплаты компенсации в связи с установлением ЗОУИТ, безусловно, направлена на поддержание баланса интересов организаций-собственников объектов, для охраны которых устанавливается ЗОУИТ, публичных интересов и интересов правообладателей объектов, попавших в границы данных зон. Насколько успешно будет работать данный механизм — покажет практика.

Подводя общий итог проведенному анализу, отметим, что внесенные изменения в правовое регулирование ЗОУИТ в целом направлены на обеспечение прозрачности процедуры установления данных зон, защиту прав как лиц, в интересах которых ЗОУИТ устанавливаются, так и лиц, чьи права в связи с таким установлением нарушаются.

Учитывая существенность ограничений, налагаемых ЗОУИТ, и в то же время важность их соблюдения для защиты жизни и здоровья граждан, обеспечения промышленной безопасности, защиты иных общественно важных ценностей, обеспечить баланс интересов всех участников крайне важно и сложно. Вместе с тем представляется, что на данный момент законодательство не идет по верному пути развития. ■

**Согласно новому единому правилу, закрепленному в п. 10 ст. 106 ЗК РФ, обязательным приложением к решению об установлении ЗОУИТ являются сведения о границах данной зоны с графическим описанием местоположения и перечнем характерных точек границ в системе координат, принятой для ведения ЕГРН. На местности ЗОУИТ подлежат обозначению специальными знаками.**