

© 2019 Михайлов Сергей Сергеевич  
**Mikhailov Sergey Sergeevich**

главный юрист-консульт сектора № 1 отдела  
правового обеспечения среднего и крупного  
бизнеса Дальневосточного банка ПАО Сбербанк  
General Counsel of Sector No 1 of the Legal  
Support Department of Medium and Large Business,  
Far Eastern Bank of PJSC Sberbank  
E-mail: ssmikhaylov@sberbank.ru



УДК 349.417

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА НА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ, ВХОДЯЩИХ В ГРАНИЦЫ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

### **TO THE QUESTION ON IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF CONSTRUCTION AT LAND PLOTS INCLUDED IN BORDERS OF ZONES WITH SPECIAL CONDITIONS FOR USE**

**Ключевые слова:** земельный участок, зоны с особыми условиями использования территорий, разрешение на строительство, ввод в эксплуатацию, запрет на строительство, крупномасштабные наводнения.

**Keywords:** land parcel, zones with special conditions of territories usage, building permit, commissioning, construction ban, large-scale floods.

В статье освещаются актуальные проблемы строительства на земельных участках, входящих в границы зон с особыми условиями использования территорий, в условиях действующего правового регулирования с учетом последних изменений.

This article reviews current problems concerning the construction on land parcels within the boundaries of zones with special conditions of the territories usage, in the conditions of the current legal regulation, taking into account the recent changes.

В последние годы все чаще российские суды сталкиваются со спорами с участием застройщиков, связанными со строительством на территории земельных участков, права на которые ограничены в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий. В частности, самыми резонансными случаями стали отправленный под снос жилой комплекс "Солнечный пляж" в г. Сочи, возведенный в прибрежной защитной полосе на берегу Черного моря, и не признанный самовольной

постройкой торговый центр "Счастье" в г. Хабаровске, построенный в непосредственной близости от следственного изолятора.

Особую остроту подобным спорам придает перспектива многомиллиардных убытков, относимых на застройщиков, инвесторов, участников долевого строительства, инициирование споров нередко органами государственной власти на фоне декларирования политиками всех уровней власти необходимости создания комфортных условий для ведения бизнеса и привлечения инвестиций, в первую очередь в строительную отрасль.

Еще в декабре 2016 года Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем ежегодном послании Федеральному Собранию отмечал очевидность растущего в обществе "запроса на расширение экономических свобод, на стабильные, устойчивые, предсказуемые правила ведения бизнеса", а также важность обеспечения эффективного правоприменения, упомянув в первую очередь получение разрешения на строительство и доступ к инфраструктуре [10].

Однако стоит отметить, что ни поручения Президента Российской Федерации от 05 декабря 2016 года № ПР-2347гс, ни распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 147-р "О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации" не предусматривали мероприятий по внесению сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в единый государственный реестр недвижимости.

С 01 января 2019 года вступила в силу большая часть положений Федерального закона от 03 августа 2018 года № 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", проект которого был подготовлен во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных в июне 2017 года по итогам специальной программы "Прямая линия с В.В. Путиным", направлен на правовое регулирование вопросов установления зон с особыми условиями использования территорий, определения их режима и установления их границ.

Так, впервые в федеральном законодательстве (статья 106 Земельного кодекса Российской Федерации) был установлен исчерпывающий перечень зон с особыми условиями использования территорий. Однако, данные нормы фактически носят бланкетный характер, отсылая к подзаконным нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, демонстрируя тем самым классический пример делегированного законодательства (пункт 3 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации), что в конечном итоге не способствует единообразному применению этих норм.

При таких обстоятельствах, осознавая невозможность урегулирования правового режима каждого вида зон с особыми условиями использования территорий на уровне федерального закона, включая конкретные ограничения прав на землю в зависимости от вида зон, полагаем целесообразным закрепить в земельном законодательстве классификацию видов вышеуказанных зон в зависимости от возможности строительства (зоны с полным запретом на строительство; зоны с ограничением допустимых видов строительства (например, малоэтажное строительство, индивидуаль-

ное жилищное строительство, строительство коммерческой недвижимости); зоны с ограничением строительства при условии предварительного письменного согласования с лицом, в пользу которого установлены ограничения прав на землю), тем самым задав для Правительства Российской Федерации базовые стандарты правового регулирования правового режима вышеуказанных зон, поскольку остаются неизвестными сроки актуализации нормативной правовой базы в данной части. Закрепление такой классификации также позволит дополнить статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации нормой прямого действия, устанавливающей в качестве оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство в случае подачи заявления о выдаче такового в отношении земельного участка, на котором имеются зоны с полным запретом на строительство либо в отношении которого представлен проект, несоответствующий допустимым видам строительства, или отсутствует письменное согласие лица, в пользу которого установлены ограничения прав на землю.

Несмотря на то, что норма о сносе объектов в пределах минимальных расстояний с 01 января 2022 года отменяется, а в переходный период в отдельных случаях запрещается снос объектов, хотя бы и построенных в пределах минимальных расстояний, например, если для строительства объекта было получено согласование организации-правообладателя соответствующей инженерной сети, стоит напомнить, что превентивная функция юридической ответственности является превалирующей по отношению к карающей [2; 4; 6; 11]. В свете этого становится особо актуальной проблема доступности сведений об установленных зонах с особыми условиями использования территорий, их границах, конкретных ограничениях, связанных с их установлением, поскольку соответствующие сведения должны быть внесены в единый государственный реестр недвижимости до 01 января 2022 года [7; 8; 9].

Федеральный закон от 13 июля 2015 года 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" предусматривал и ранее внесение в единый государственный реестр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, в частности, об их границах, документах-основаниях их установления, содержании наложенных ограничений [6]. Однако, проведенный автором мониторинг сведений единого государственного реестра недвижимости в отношении строительных проектов, реализуемых на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, демонстрирует низкий процент внесения сведений о соответствующих зонах и сопутствующих ограничениях, тогда как судебная практика сформулировала позицию о том, что ограничения прав на землю, связанные с установлением зон с особыми условиями использования территорий, распространяются на земельный участок вне зависимости от включения сведений о них в ЕГРН [1]. Подобная ситуация лишняя раз свидетельствует о несовершенстве действующего правового регулирования, которое не учитывает принцип равенства всех перед законом.

В целях обеспечения соблюдения баланса прав и законных интересов государства, юридических лиц и граждан целесообразно внести в Федеральный закон от 13 июля 2015 года 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" изменения, направленные на обеспечение открытого публичного доступа к сведениям о зонах с

особыми с особыми условиями использования территорий путем создания отдельного сервиса на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а также к полному содержанию документов (решений органов государственной власти и органов местного самоуправления), являющихся основаниями для установления соответствующих ограничений (в случае если такой документ содержит сведения, составляющие государственную тайну, - к содержанию выписки из такого документа), с привязкой к кадастровым номерам земельных участков, входящих в границы таких зон.

Кроме того, в целях повышения уровня наполняемости единого государственного реестра недвижимости сведениями о зонах с особыми условиями использования территорий, необходимо закрепить в качестве условия выдачи новых разрешений на строительство предоставление вместе с заявлением о выдаче разрешение на строительство выписки из единого государственного реестра недвижимости, подтверждающей внесение сведений обо всех зонах с особыми условиями использования территорий, в границах которых расположен соответствующий земельный участок, так как деловопроизводческая практика свидетельствует о нередких случаях, когда сведения об охраняемых зонах отражаются, например, в градостроительном плане земельного участка, но отсутствуют в едином государственном реестре недвижимости [3; 5, с. 134].

Учитывая существенные изменения климата и гидрологической обстановки в различных регионах страны, отдельного внимания заслуживают проблемы строительства на земельных участках, попадающих в зоны затопления и подтопления, поскольку крупномасштабные наводнения, происходящие в последние годы все чаще, наносят существенный урон экономике страны.

Так, пунктом 1 части 6 статьи 671 Водного кодекса Российской Федерации установлен запрет на размещение новых населенных пунктов и строительство объектов капитального строительства без обеспечения инженерной защиты таких населенных пунктов и объектов от затопления, подтопления. Вместе с тем, Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 года № 693

"О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области" было рекомендовано органам государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, входящим в их состав, принять исчерпывающие меры, в том числе нормативно-правового и административного характера, исключающие строительство нового жилья, садовых и дачных строений, объектов производственного и социального назначения, транспортной и энергетической инфраструктуры в зонах, подверженных риску наводнения.

Учитывая, что вышеуказанные нормы вступают в некоторое противоречие, целесообразно закрепить как в водном законодательстве, так и в законодательстве о градостроительной деятельности прямой запрет на строительство жилой недвижимости в зонах затопления и подтопления вне зависимости от обеспечения инженерной защиты, поскольку такой подход обеспечит риск причинения вреда жизни и здоровья граждан и снижение убытков от крупномасштабных наводнений.

Несмотря на то, что последние изменения в земельное законодательство направлены на повышение доступности сведений о зонах с особыми условиями использования территорий и соблюдение баланса прав и интересов участников правоотношений, действующее правовое регулирование не лишено недостатков, требующих достаточного внимания и конкретных шагов по их устранению, в том числе путем внесения в действующее законодательство предлагаемых автором изменений.

\* \* \* \*

1. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 07.04.2014 по делу № А59-4856/2012 // Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

2. Болтанова Е. С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2019. - № 5. - С. 55-65.

3. Воронцова А. А., Заславская Н. М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. - 2019. - № 2. - С. 10-14.

4. Дружинина К. А. Зоны с особыми условиями использования территорий: новое в правовом регулировании // Промышленная и экологическая безопасность, охрана труда. - 2018. - № 10 (139). - С. 44-49.

5. Игнатьева И. А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учеб. пособие. - М.: Проспект, 2019. - 368 с.

6. О внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах зон с особыми условиями использования территории [Электронный ресурс] : письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 18.10.2017 № Д23и-5989 // Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

7. О направлении позиции [Электронный ресурс] : письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 11.12.2018 № 19-12396-ВС/18 // Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

8. О вопросах внесения в ЕГРН сведений о зонах с особыми условиями использования территорий [Электронный ресурс] : письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 12.12.2018 № 19-12495-ВС/18 // Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

9. О вопросах внесения в ЕГРН сведений о зонах с особыми условиями использования территорий [Электронный ресурс] : письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 19.04.2019 № 18/1-03930-ВС/19 // Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

10. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 // Парламентская газета. - 2016. - № 45.

11. Степанова Л. И. Новое в регулировании статуса зон с особыми условиями использования территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2019. - № 4. - С. 97-110.