

От ЗОУИТ не зарекайся



Мазуров Алексей Валерьевич

Эксперт по земельному и смежному законодательству, ООО "Межрегиональное бюро судебных экспертиз"

Так сокращённо называются зоны с особыми условиями использования территорий. Это охранные, санитарно-защитные, приаэродромные и прочие ЗОУИТ. Их перечень из 28 видов в ст.105 ЗК, введённой ФЗ от 03.08.18 № 342-ФЗ, исчерпывающий. ЗОУИТ своим режимом часто решающе влияют на землепользование, в т.ч. для строительства, а некоторые ЗОУИТ на проживание в давно построенных домах.

Казалось бы: прошло достаточно времени для принятия под ФЗ от 03.08.18 № 342-ФЗ подзаконных актов и «налаживания» правоприменительной практики о ЗОУИТ. Однако они до сих находятся «в подвешенном состоянии». Приведём некоторые связанные с ЗОУИТ проблемы.

Бывшие и «ложные» ЗОУИТ

За ЗОУИТ часто принимают те расстояния, которые могли считаться ЗОУИТ, когда их исчерпывающего перечня не существовало, т.е. до ФЗ от 03.08.18 № 342-ФЗ, но теперь эти расстояния в ст.105 ЗК не указаны.

Например, п.4.10.4.5 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых Постановлением Госстроя от 27.09.03 № 170, согласно которому «жилая застройка должна быть отделена от железнодорожной линии и станции защитной зоной шириной не менее 200 м; для железнодорожных линий I и II категорий - не менее 150 м; для железнодорожных линий III и IV категорий и не менее 100 м от станционных путей, считая от оси крайнего железнодорожного пути. При размещении железнодорожной линии в выемке или устройства вдоль линии шумозащитных экранов минимальные значения ширины защитной зоны могут быть уменьшены на основании акустического расчета, но не более чем 50 м.». Такой «защитной зоны» в ст.105 ЗК нет, правила установления охранных зон железных дорог (утверждены ППРФ от 12.10.06 № 611) не предусматривают их в населённом пункте, к технической эксплуатации жилищного фонда этот пункт не имеет отношения, но остаётся не отменённым. Такие противоречивые нормативные акты позволяет в одних случаях «отодвигать» строительство жилых домов от железных дорог, в других случаях – «придвигать» строительство железных дорог к заселённым жилым домам.

СанПиН о санитарно-защитных зонах (СЗЗ), утверждённый в 2007 году, отдельно от СЗЗ как вида ЗОУИТ упоминает «санитарные разрывы» от некоторых объектов, в т.ч. от железнодорожных «коммуникаций», как он их называет. «Санитарных разрывов» в ст.105 ЗК тоже нет. Этот СанПиН давно должен быть отменён, поскольку порядок установления СЗЗ вместо него утверждён ППРФ от 03.03.18 № 222, и он тоже не упоминает санитарные разрывы. По действующему законодательству Роспотребнадзор вправе утвердить только санитарную классификацию объектов, вокруг которых должны устанавливаться СЗЗ. Она была утверждена Роспотребнадзором в начале 2022 года и может применяться в отношении только капитальных объектов. Тем не менее СанПиН 2007 года о порядке установления СЗЗ и «санитарных разрывах», а также п.4.10.4.5 из Постановления Госстроя от 27.09.03 № 170 остаются неотменёнными – не помогли ни стародавние постулаты о юридической силе нормативных актов, ни широко разрекламированная «регуляторная гильотина» 2020 года.

Ещё пример. На публичной кадастровой карте в Краснодарском крае указана ЗОУИТ под видом «Горный отвод», занимающая с запада на восток около двухсот километров, характеризующаяся прямыми углами, дополнительно поименованная там как «охранная зона с особыми условиями использования территорий горного отвода». Таких видов ЗОУИТ в ст.105 ЗК нет, прямых углов в природе нет, в т.ч. у месторождений полезных ископаемых. Публичная кадастровая карта должна отображать только то, что внесено в ЕГРН. Если в ЕГРН такой ЗОУИТ уже нет, то можно вспомнить п.8 ч.1 ст.66 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», согласно которому орган регистрации прав несёт ответственность за «несоответствие сведений публичных кадастровых карт сведениям, содержащимся в Едином государственном реестре недвижимости».

Задвоенные ЗОУИТ

Есть объекты, вдоль которых предусмотрено два или более видов ЗОУИТ, и все есть в ст.105 ЗК.

Наибольшей частотой задвоения или более отличаются «околоводные» ЗОУИТ. Исходя из ст.105 ЗК вдоль одного водного объекта кроме водоохранной зоны (п.13) и прибрежной защитной полосы (п.14) может быть также зона санитарной охраны источника водоснабжения (п.16), зоны затопления и подтопления (п.17), рыбохозяйственная заповедная зона (п.24). Отдельно существует рыбохозяйственная заповедная зона Байкала (п.23 ст.105 ЗК). Вдоль некоторых водных объектов могут быть и другие виды ЗОУИТ. Всё это – без береговых полос, которые в перечень ЗОУИТ не включены.

Проблема задвоения существует не только у «околоводных» ЗОУИТ. Например, вдоль магистрального газопровода предусмотрена охранная зона (п.6 ст.105 ЗК), но она по ширине и жёсткости режима перекрывается зоной минимального расстояния магистрального газопровода (п.25 ст.105 ЗК).

Соответственно, установление одной ЗОУИТ при предусмотренном для объекта ЗОУИТ другого вида становится недостаточным или бессмысленным.

Противоречивые порядки установления и режимы ЗОУИТ

ЗОУИТ всех видов, с одной стороны, предусмотрено считать установленными только с даты внесения их границ в ЕГРН, с другой стороны – допускается считать их установленными и без внесения границ в ЕГРН. Кроме этой двоякости есть дополнительные противоречия по отдельным видам ЗОУИТ. Примеры:

Санитарно-защитные зоны (п.18 ст.105 ЗК). ППРФ от 03.08.18 № 222 одним пунктом запрещает в СЗЗ размещение ряда объектов, другим пунктом разрешает их там обосновать. ППРФ от 03.08.18 № 222 запрещает оставить в СЗЗ жилую застройку, а ППРФ от 28.01.06 № 47 и пп.3 п.2 ст.107 ЗК разрешают её там оставить.

Приаэродромные территории (п.8 ст.105 ЗК). Прошлогодними изменениями их допускается устанавливать с выделением шести или семи подзон. Наибольшие проблемы порождает седьмая подзона приаэродромной территории.

В настоящее время установление «авиаторами» подзон с первой по шестую означает, что седьмую подзону должен установить Роспотребнадзор до 2025 года. Разумеется, этот срок может быть перенесён ещё дальше, как много раз случалось со сроками, связанными с землёй: сроки установления ЗОУИТ в ЕГРН, переоформления прав на земельные участки, утверждения правил землепользования и застройки и т.п. При этом в неустановленной седьмой подзоне использование земельных участков для ряда случаев допускается только при положительном заключении Роспотребнадзора (ч.5.5 ст.47 Воздушного кодекса РФ). В этих условиях седьмой подзоной

приаэродромной территории можно признать десятки километров от аэродрома: ведь она же не установлена. Такое положение также существенно снижает вероятность возмещения убытков «от самолётов» лицам, чья недвижимость или деятельность попадает в возможную седьмую подзону: ни «авиаторы», ни Роспотребнадзор её не установили, поэтому возмещение убытков, причинённых запретительным режимом седьмой подзоны, как бы не с кого потребовать. В частности, подзоны с первой по шестую (без седьмой) утверждались Росавиацией вокруг аэродромов Внуково (Москва) и Шереметьево (Московская область).

В тех случаях, когда приаэродромная территория установлена со всеми подзонами, она может иметь странные очертания. Например, приаэродромная территория аэродрома Безымянка в Самарской области имеет границы в виде летательного аппарата – отображена на публичной кадастровой карте. Забавно там смотрится картинка, но не текст с описанием режима этой огромной приаэродромной территории, в которой очень многое запрещено.

Охранная зона электросетевых объектов (п.3 ст.105 ЗК). П.3 ст.106 ЗК запрещает в ней требовать согласование строительства с электросетевой организацией. В противоречие ему ППРФ от 25.12.21 № 2490 такое согласование сначала предусмотрело, затем его оттуда исключили ППРФ от 28.07.22 № 1348. Но Правительство РФ не отменило такое согласование, предусмотренное в ППРФ от 24.02.09 № 160, которое недавно оно было обжаловано в КС. В результате Постановление КС от 13.10.22 № 43-П постановило буквально следующее:

«1. Признать подпункт «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой:

его применение в действующей системе правового регулирования к отношениям, связанным со строительством или реконструкцией зданий и сооружений на земельных участках, полностью или частично расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, является временной мерой до введения в действие соответствующих положений об охранных зонах объектов электроэнергетики;

получение физическим или юридическим лицом, планирующим строительство или реконструкцию здания или сооружения (застройщиком) на земельном участке, полностью или частично расположенном в охрannой зоне объектов электросетевого хозяйства, предварительного письменного решения о согласовании таких действий соответствующей сетевой организацией не является обязательным условием подачи застройщиком заявления о выдаче разрешения на строительство или уведомления в уполномоченный орган власти о планируемых строительстве или реконструкции здания или сооружения;

после принятия уполномоченным органом власти к рассмотрению заявления застройщика о выдаче разрешения на строительство или уведомления о планируемых строительстве или реконструкции данный орган при необходимости получить решение о согласовании таких действий самостоятельно обращается к сетевой организации за получением такого решения; при этом нормативно установленный срок выдачи разрешения на строительство или направления уполномоченным органом власти обратного уведомления застройщику продлевается на нормативно установленный срок рассмотрения сетевой организацией уведомления о согласовании строительства или реконструкции здания или сооружения; кроме того, правило о том, что ненаправление уполномоченными органами в нормативно определенный срок уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) о недопустимости их размещения на земельном участке считается согласованием данными органами строительства

или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, в этом случае не применяется;

отказ сетевой организации в согласовании планируемого строительства или реконструкции здания или сооружения может быть обоснован только указанием на конкретный предотвращаемый таким отказом риск для объектов электросетевого хозяйства, жизни, здоровья, имущества юридических или физических лиц; данный отказ не препятствует подаче застройщиком нового уведомления после вступления в силу положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, утверждаемого Правительством Российской Федерации;

разрешение на строительство или обратное уведомление о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве или реконструкции параметров здания или сооружения установленным параметрам и (или) о допустимости размещения здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, полученное застройщиком до вступления в силу нового положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, утверждаемого Правительством Российской Федерации, не может быть отозвано после вступления в силу данного положения;

при обжаловании в суд застройщиком отказа в согласовании сетевой организацией строительства или реконструкции здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, а также при обжаловании в суд застройщиком полученного им отказа в выдаче разрешения на строительство или обратного уведомления уполномоченного органа власти о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве или реконструкции параметров здания или сооружения установленным параметрам и (или) о недопустимости размещения здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, в связи с отказом в согласовании сетевой организацией суд обязан содержательно оценивать основания такого отказа, не ограничиваясь только критериями соблюдения процедуры и ссылкой на нормативное требование получить решение сетевой организации о согласовании.

2. Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – в кратчайший срок внести изменения в действующее правовое регулирование, установив в положении об охранных зонах объектов электроэнергетики порядок, исключающий получение физическими и юридическими лицами предварительного письменного согласования строительства или реконструкции зданий и сооружений в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства».

В общем, КС придумал «меру» из шести абзацев, которую на практике «измерить» точно невозможно. Что касается предписания Правительству РФ установить «порядок, исключающий получение физическими и юридическими лицами предварительного письменного согласования строительства или реконструкции зданий и сооружений в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства», то такое согласование – и предварительное, и последующее – давно исключено п.3 ст.106 ЗК, игнорируемом на практике.

Избирательное принятие правительственных положений о ЗОУИТ

Согласно п.1 ст.106 ЗК «Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением зон с особыми условиями использования территорий, которые возникают в силу федерального закона (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия)».

Всего видов ЗОУИТ 28. За вычетом водоохранных зон, прибрежных защитных полос, защитных зон объектов культурного наследия остаётся 25. За четыре года, прошедших после принятия сотых статей ЗК о ЗОУИТ, Правительство РФ утвердило положения только о трёх видах ЗОУИТ: «зона охраняемого объекта» (п.9 ст.105 ЗК); «охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением» (п.12 ст.105 ЗК); «охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети» (п.20 ст.105 ЗК). Положения о 22 видах ЗОУИТ вопреки п.1 ст.106 ЗК не утверждены, что на практике порождает уйму споров.

Что представляют собой три вида ЗОУИТ, удостоившиеся ускоренного утверждения о них новых правительственных положений? Ускоренного – исключительно по сравнению с вообще неутверждёнными положениями о других видах ЗОУИТ. Кратко суть:

Зона охраняемого объекта – ППРФ от 31.08.19 № 1132. Такие объекты – места пребывания высших чиновников, охраняемых ФСО. Вряд ли их охраняли бы хуже без нового правительственного положения. Тем не менее о «своём» ЗОУИТ они позаботились в первую очередь.

Охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением – ППРФ от 17.03.21 № 392. Это ЗОУИТ Росгидромета. Положение об этом виде ЗОУИТ есть, а, например, о зонах минимальных расстояний магистральных аммиакопроводов нет. Не потому ли, что росгидрометовский ЗОУИТ нужен государству для наблюдения за состоянием окружающей среды, загрязняемой с многочисленных самолётов, особенно активно в 2020-2021 годах? Полномочия по резервированию и принудительному выкупу земельных участков у иных лиц для своих объектов Росгидромет получил ещё в 2012 году, значительно опередив с этим даже ФСО и ряд других федеральных ведомств.

Охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети – ППРФ от 21.08.19 № 1080. Это объекты и ЗОУИТ Росреестра, которыми государство, похоже, не очень дорожит, поскольку данное ППРФ допускает прекращение существования такой ЗОУИТ вокруг таких пунктов, в т.ч. вокруг «Кронштадтского футштока, являющегося исходным нивелирным пунктом государственной нивелирной сети». Отмена данного вида ЗОУИТ предусмотрена также законопроектом Росреестра, принятие которого намечено на май 2023 года. ЗОУИТ ФСО и Росгидромета этот законопроект отменять не предлагает.

Перенос законопроекта о ЗОУИТ

Поручение подготовить такой законопроект было дано Путиным всего через два года после введения сотых статей ЗК. Он подготовлен Росреестром в 2021 году и предусматривает отмену многих видов ЗОУИТ, а также изменение порядка установления остающихся ЗОУИТ. Правительство РФ с сентября 2021 года предусматривало три разных срока его принятия Государственной Думой, к настоящему времени это май 2023 года.

Все эти обстоятельства позволяют сделать вывод, что акты о ЗОУИТ, а также земли, многие люди и виды деятельности в ЗОУИТ ещё долго будут пребывать в неопределённом положении. «Поправить дела» может новый ФЗ о ЗОУИТ соответствующего содержания.