

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации**  
**и совершенствованию гражданского законодательства**  
**по проекту федерального закона «О внесении изменений в**  
**Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации в части**  
**совершенствования осуществления градостроительной деятельности**  
**и установления зон с особыми условиями использования территории»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории» (далее – Проект) поступил для проведения правовой экспертизы в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) из Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (письмо от 28 сентября 2017 г. № А6-11324).

1. Проект предполагает внесение изменений в следующие законодательные акты Российской Федерации:

- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (статья 1);
- Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (статья 2);
- Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (статья 3);
- Федеральный закон от 31.03.1999 N 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" (статья 4);
- Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (статья 5);

- Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (статья 6);

- Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ (статья 7);

- Федеральный закон от 09.02.2007 N 16-ФЗ "О транспортной безопасности" (статья 8);

- Федеральный закон от 08.11.2007 N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (статья 9);

- Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (статья 10);

- Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (статья 11);

- Федеральный закон от 30.12.2015 N 459-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (статья 12);

- Федеральный закон от 03.07.2016 N 368-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации" (статья 13);

- Федеральный закон от 13.07.2015 N 252-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (статья 14).

Кроме того, в статье 16 Проекта предусматривается признание утратившими силу отдельных положений ещё пяти федеральных законов. При этом ни структура статьи 16, состоящей из двух пунктов (из которых первый разбит на 4 подпункта, в которых признаются утратившими силу некоторые положения соответственно четырёх федеральных законов, а второй пункт признаёт утратившей силу часть 4 статьи 32 Федерального

закона от 31.03.1999 N 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации", прочие изменения в который сконцентрированы в статье 4 Проекта), ни сами основания выделения указанных изменений в одну статью – не поддаются разумному объяснению, что может свидетельствовать об отсутствии какой-либо юридико-технической проработки Проекта и системности предлагаемых изменений.

Статья 17 Проекта устанавливает четыре разных срока вступления в силу для отдельных групп норм, вводимых Проектом.

Статья 15 Проекта содержит самостоятельное, то есть не связанное с внесением изменений в акты действующего законодательства, правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету ведения законодательства о градостроительной деятельности, земельного законодательства, лесного законодательства, природоохранного законодательства, законодательства о государственной регистрации недвижимости, законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности и гражданского законодательства в той части, в которой проектируемые положения предусматривают возможность ограничения или основания прекращения гражданских прав.

Общий объём Проекта составляет 140 стандартных страниц машинописного текста.

2. Проект снабжён Пояснительной запиской на 17 страницах, значительная часть которой посвящена пересказу положений Проекта, зачастую без какого-либо обоснования их содержания. Также к Проекту приложены финансово-экономическое обоснование (согласно которому принятие Проекта в качестве федерального закона не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета) и перечни подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Проекта в качестве федерального закона федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

федеральных органов исполнительной власти всего на 27 листах.

3. Как следует из письма Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Проект поступил в доработанной редакции. Однако Проект для проведения правовой экспертизы в Совет ранее не направлялся.

Между тем, Проект в предыдущей редакции, поступившей из Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (письмо от 14.07.2017 № А6-8623), рассматривался в Исследовательском центре частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации (далее – Исследовательский центр). Согласно Заключение Исследовательского центра от 26 июля 2017 г. № 526-Ц по итогам рассмотрения Проекта был сделан вывод о том, что Проект «может быть одобрен и рекомендован для принятия только частично. При этом в части положений, касающихся внесения изменений и дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации (статья 5 Проекта) и в части положений, включённых в статью 15 Проекта, не может быть одобрен по причинам концептуального характера».

4. Как показало проведённое сопоставление текста Проекта с текстом Проекта в редакции, направленной в Исследовательский центр в июле 2017 года, замечания, сделанные в отношении связанных по смыслу проектируемых положений части 21<sup>14</sup> и пункта 6 части 21<sup>15</sup> статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, были учтены разработчиками. Вместе с тем, каких-либо принципиальных изменений, направленных на учёт замечаний, высказанных в Заключении Исследовательского центра от 26.07.2017 в части, касающейся проектируемых изменений Земельного кодекса Российской Федерации, Проект не претерпел. Между тем именно проектируемые изменения Земельного кодекса Российской Федерации вызывают наиболее существенные замечания.

В статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливаются основные принципы земельного законодательства, среди которых, в рамках критики Проекта, следует особо указать на принципы, закреплённые в подпунктах 6, 8 и 11 пункта 1, а именно:

6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

8) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определённой категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

11) сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Требование о соблюдении целевого назначения в использовании земель раскрывается в статье 7 Земельного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает, что «земли... используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием

территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов». При этом далее в той же норме устанавливается, что «любой вид разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Виды разрешённого использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений».

Таким образом, отнесение земель к той или иной категории (определение порядка такого отнесения) и установление в нормативных правовых актах возможных видов разрешённого использования земельных участков в соответствии с зонированием территорий является основным инструментом и одновременно пределом регулирующего воздействия, оказываемого законодателем в области земельных отношений. Вне указанных пределов субъекты земельных отношений, являющиеся обладателями субъективных гражданских прав на земельные участки, пользуются автономией, границы которой определяются положениями гражданского законодательства, исходящего, прежде всего, из принципа равенства участников регулируемых им отношений.

Между тем, основная идея Проекта, проводимая в проектируемых изменениях, прежде всего в отношении Земельного кодекса Российской Федерации, состоит в расширении способов, форм и содержания регулирующего воздействия, оказываемого органами публичной власти разных уровней на участников земельных отношений в части принадлежащих им субъективных гражданских прав на земельные участки. Основным видом такого административного воздействия, предусматриваемого Проектом, является чрезвычайное расширение

использования института «зон с особыми условиями использования территории» через придание названному институту значения фактически равного таким конститутивным для формирования позитивного правового режима земельного участка правовым категориям как «целевое назначение» и «вид разрешённого использования». Так, например пункт 2 проектируемой статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что «При определении перечня ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах зоны с особыми условиями использования территории, должны устанавливаться исчерпывающий перечень видов деятельности, осуществление которых допускается и (или) запрещается в границах указанной зоны». Нормирование видов деятельности, осуществляемой в границах соответствующей зоны, является гораздо более подробным и детальным регулированием правового режима использования соответствующего земельного участка, чем даже установление вида его разрешённого использования, не говоря уже о целевом назначении, и именно в силу этого противоречащим не только букве, но и духу пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации.

Проектом предусматривается дополнение Земельного кодекса Российской Федерации новой главой XIX, озаглавленной «Зоны с особыми условиями использования территории», состоящей из трёх статей (104 – 106) общим объёмом 18 стандартных страниц машинописного текста.

Проект, в сущности, развивает в составе норм земельного законодательства доставшийся отечественному законодательству от советской эпохи правовой режим так называемых «охранных зон» заменяя его режимом «зон с особыми условиями использования территории» (см. проектируемую редакцию подпункта 1 пункта 2 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации).

При этом нельзя упускать из виду, что институт охранных зон характеризовался в советском законодательстве двумя важнейшими

признаками, один из которых, внешний по отношению к самому институту, – это принципиальное изъятие земли и земельных участков из гражданского оборота и отсутствие права частной собственности на землю; а другой (сущностный) – это содержание режима охранной зоны в виде адресованного всем субъектам запрета на осуществление той или иной деятельности на земельном участке или даже запрета доступа на земельный участок.

Таким образом, режим охранной зоны по советскому законодательству, хотя и не был кодифицирован, но во всех случаях сводился к адресованному абсолютно всем лицам запрету что-либо делать на земельном участке, находящемся в исключительной государственной собственности.

В современных условиях земля и земельные участки вовлечены в гражданский оборот и выступают не только объектом права частной собственности, но и объектами многих других гражданских прав, связанных с осуществлением их субъектами как потребительского пользования землёй, и так и использования земельных участков в предпринимательской деятельности, в качестве объекта инвестиций, как предмета ипотеки и т.д.

В понимании Проекта установление некоторых из возможного множества зон с особыми условиями использования территорий прямо связано с обеспечением эксплуатации неких производственных или транспортных объектов (как правило, речь идёт об имуществе, используемом в предпринимательской деятельности), коммерческая эксплуатация которых как раз и обеспечивается установлением той или иной зоны. Таким образом, достигается возможность ограничения (иногда весьма существенного) гражданских прав одних лиц в интересах обеспечения предпринимательской деятельности других лиц, формально равных между собой по отношению друг к другу, закону и институтам публичной власти.



Для комплексного рассмотрения проектируемого института необходимо добавить, что установление зон с особым режимом использования территории предполагается по Проекту в исключительно административном порядке (см. проектируемый пункт 4 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации), что противоречит, в частности, пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласиться с предложенным Проектом подходом не представляется возможным.

Проект отвечает интересам крупнейших монополий в области трубопроводного транспорта, пытающихся уклониться от цивилизованного решения вопросов во взаимоотношениях с собственниками земельных участков, оказавшихся в той или иной близости от существующих или даже планируемых трасс пролегания трубопроводов. Так, норма, которая предлагается в качестве проектируемого абзаца пятого пункта 6 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации, фактически вводит запрет препятствовать в осуществлении предпринимательской деятельности тем или иным лицам, субъектам или категориям субъектов, допуская при этом нарушение практически всех принципов правового государства, не говоря уже об отраслевых принципах земельного (в частности подпункт 3 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации) или гражданского законодательства.

Перечисление в ряду возможных зон с особыми условиями использования территории таких зон, которые могут устанавливаться для защиты жизни и здоровья населения, для сохранения объектов культурного наследия, для охраны окружающей среды и обеспечения использования природных лечебных ресурсов, для обеспечения обороны страны и безопасности государства, цели установления которых действительно могут заключаться в адресованном всем лицам запрете осуществлять ту или иную или даже вообще любую деятельность на

соответствующей территории, не отменяет и не изменяет того факта, что цель «безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства»<sup>1</sup> не только не может быть достигнута общим (т.е. для всех лиц) запретом осуществления деятельности в границах соответствующей территории, но напротив, предполагает как раз осуществление деятельности, и при этом совершенно определённым лицом – собственником соответствующего объекта.

Таким образом, в проекте осуществлена подмена понятия «охранной зоны» применительно к определенным зонам.

Вывод о принципиальной недопустимости принятого в Проекте подхода к решению проблемы согласования интересов собственников недвижимости и собственников трубопроводов базируется на таких конституционных принципах как:

- равенство всех перед законом и судом (ст. 19). Проект отдаёт очевидное предпочтение правам собственников трубопроводов и игнорирует, по сути, имущественные права собственников объектов недвижимости вдоль трасс пролегания таких трубопроводов;

- неприкосновенности и гарантий защиты права частной собственности (ст. 35). Проект очевидным образом предоставляет праву собственности и даже интересам монополий преимущественную по сравнению с правом собственности граждан и прочих организаций защиту и даже не допускает возможности отказа в установлении той или иной зоны с особым режимом использования территории, по мотивам защиты нарушаемого установлением такой зоны права частной собственности на земельные участки или объекты недвижимости;

- недопустимости установления ограничений прав и свобод человека иначе как федеральным законом и только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя,

---

<sup>1</sup> Слова «обороны страны и безопасности государства» дословно повторены в подпунктах 2 и 5 пункта 1 проектируемой статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации, что указывает на вероятную опечатку в первом случае.

нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55). Допуская установление соответствующих ограничений в административном порядке, Проект прямо нарушает данный конституционный принцип.

Исходя из перечисленных выше конституционных положений и международно-правовых обязательств, принятых на себя Российской Федерацией и заключающихся в необходимости уважения собственности,<sup>2</sup> а также с учётом правовой позиции, сформулированной Конституционным судом Российской Федерации по вопросу об уровне правовой защиты, предоставляемой обладателям иных вещных прав на земельные участки (т.н. «старых прав»),<sup>3</sup> действенными способами гармонизации интересов транспортных монополий и частных собственников земельных участков применительно к ситуациям фактического наличия объектов трубопроводного транспорта могут быть только два, а именно: установление частноправового коммунального сервитута,<sup>4</sup> учреждаемого или по соглашению сторон или судебным актом по требованию любой заинтересованной стороны; и выкуп соответствующих земельных участков по их рыночной стоимости, осуществляемый или по договору между заинтересованными лицами, а при отсутствии согласия одной из сторон – в обязательном порядке публично-правовым образованием в рамках

---

<sup>2</sup> См. статью 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., участником которой является Российская Федерация.

<sup>3</sup> см. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 №16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской», согласно которому «по смыслу статей 17 (часть 1), 35 (часть 3) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с соответствующими международно – правовыми нормами, в отношении права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельными участками действует механизм защиты, гарантируемый статьями 35, 45 и 46 Конституции Российской Федерации»).

<sup>4</sup> В составе Проекта Федерального закона №47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в I чтении 27 апреля 2012 года имеется Глава 20.2, посвящённая регулированию сервитута, одна из разновидностей которого – коммунальный сервитут – проектировалась для обеспечения именно тех целей, для достижения которых разработан Проект.

процедуры изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

При этом в случаях только планируемой прокладки трубопровода к числу возможных вариантов урегулирования потенциального конфликта добавляется и изменение трассы прокладки трубопровода, исходя из интересов защиты права частной собственности как существующей и безусловной правовой ценности. Право собственности стоит, безусловно, в одном ряду с такими ценностями как жизнь и здоровье человека, охрана которых, согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации предполагает, что при осуществлении деятельности по использованию земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат. В контексте приведённой нормы не только не усматривается причин для того, чтобы умалить защиту обладателей права собственности или иных прав на земельные участки, но напротив, усматриваются основания для укрепления защиты экономически слабой стороны в правоотношении, чему традиционно уделялось и уделяется особое внимание в законодательстве.

Только на таких началах и принципах может быть построено законодательство, заботящееся о развитии и процветании всех членов демократического общества в рамках правового государства.

5. Специального упоминания заслуживают новеллы, предлагаемые Проектом в пунктах 19 – 24 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации. Проектируемые положения предусматривают институт выкупа земельного участка (если таковой принадлежит его обладателю на праве собственности) или выплаты правообладателю возмещения за прекращение права (если титул на земельный участок отличается от права собственности) в случаях, когда установление в отношении такого

земельного участка зоны с особыми условиями использования территории исключает дальнейшее использование участка и (или) расположенного на нём объекта недвижимости в соответствии с их разрешённым использованием.

В целом предложенные в проектируемых нормах подходы, если их рассматривать в контексте дискуссии о путях развития законодательства, следует считать шагом в верном направлении. Однако если говорить о проектируемых положениях, призванных стать нормой федерального закона, то следует констатировать, что уровень проработки предлагаемого регулирования весьма далёк от необходимого и достаточного для принятия их в качестве нормы федерального закона.

Достаточно указать хотя бы на то, что согласно пункту 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации «никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

Ключевым в конституционной норме является требование о предварительности и равноценности возмещения, в то время как проектируемые нормы сконструированы таким образом, что выкуп или уплата компенсации (что в конституционных терминах обозначено как «возмещение») осуществляются после того, как возникла ситуация невозможности использования земельного участка и (или) объекта недвижимости в соответствии с их разрешённым использованием, да ещё и по специальному требованию управомоченного собственника или обладателя иного права на земельный участок.

Очевидна тождественность по существу институтов выкупа (изъятия) для государственных нужд и выкупа (уплаты возмещения за прекращения прав) по требованию правообладателя, когда такое требование обусловлено обстоятельствами, связанными с установлением режима зоны с особыми условиями использования территории. При этом в

проектируемых положениях усматривается попытка переложения всей тяжести правовых последствий принятия в административном порядке решения об установлении зоны с особыми условиями использования территории на плечи правообладателей земельных участков и освобождения от таких последствий организаций трубопроводного транспорта и соответствующих бюджетов.

6. Специально необходимо остановиться на статье 15 Проекта. Как видно из перечисления изменяемых в статьях 1 – 14 Проекта актов законодательства Российской Федерации, всем затронутым в статье 15 отраслям законодательства, кроме гражданского, посвящена соответствующая статья Проекта. В этой связи объединение норм, составляющих важнейшую с содержательной точки зрения часть проектируемого регулирования вне профильных актов соответствующего отраслевого законодательства, очевидно нарушает правила законотворческой техники и существенным образом препятствует восприятию правоприменителями вводимого регулирования.

Что касается включения в статью 15 Проекта правил, составляющих, по существу, предмет регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации, то здесь усматривается попытка обойти правило пункта 2.1. статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации.

7. Прочие положения Проекта не вызывают уже столь резкой критики, что, однако, не означает полное отсутствие замечаний.

Так, в части, касающейся проектируемых изменений и дополнений Градостроительного кодекса Российской Федерации, следует отметить, во-первых, то, что принятые частота и объем изменений указанного акта, в ряду которых Проект претендует занять далеко не последнее место, превратили Градостроительный кодекс Российской Федерации в перманентно изменяемое «лоскутное одеяло». Представляется, что в той сфере, регулированию которой посвящён этот закон, попросту не может существовать необходимости столь частых и столь масштабных изменений

притом, что кардинальных изменений в градостроительстве (в его технологической или идеологической части) не произошло.

8. С юридико-технической точки зрения Проект изобилует большим количеством неудобочитаемых положений, чрезвычайно длинных предложений с неоднократными повторениями.

х х х

Вывод: Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории» может быть одобрен и рекомендован для принятия только частично. При этом в части положений, касающихся внесения изменений и дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации (статья 5 Проекта) и в части положений, включённых в статью 15, Проект не может быть одобрен по причинам концептуального характера.

*Проект заключения подготовлен  
в Исследовательском центре частного права  
имени С.С.Алексеева при Президенте  
Российской Федерации*