

DOI: 10.63257/2072-4098.2025.286.7.005

Зоны с особыми условиями использования территорий объектов нефтегазового комплекса

М.Н. Гаврилюк

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры горного, земельного и экологического права Российского государственного университета нефти и газа имени И.М. Губкина (г. Москва)

Мария Никитична Гаврилюк, rogdestveno@inbox.ru

Нефтегазовый комплекс (далее – НГК) является важнейшей составной частью топливно-энергетического комплекса России (далее – ТЭК). В соответствии с пунктом 21 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 года № 145, приоритетами научно-технического развития является повышение эффективности добычи и переработки углеводородного сырья, снижение негативного воздействия климатически активных веществ на окружающую среду. Стратегическое развитие ТЭК направлено на формирование новых объектов НГК, а также на развитие нефтегазоносных провинций, вовлечение (освоение) нефтегазовых месторождений, развитие соответствующей инфраструктуры. Это свидетельствует о важности и необходимости совершенствования законодательства в сфере пространственного развития объектов НГК (в отношении освоения ресурсов углеводородов, изменения географии осваиваемых объектов, размещения предприятий НГК и развития инфраструктуры), а также проведения исследований в этой области¹.

В настоящее время отсутствует перечень объектов НГК с классификацией по их

назначению и функционально-технологическим особенностям, что затрудняет правовое регулирование порядка установления, изменения и прекращения зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ).

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в фундаментальном научном исследовании систематизированы и изложены основы правового регулирования установления, изменения и прекращения ЗОУИТ, в котором санитарно-защитные зоны (далее также – СЗЗ) отнесены к зонам, устанавливаемым в целях защиты жизни и здоровья граждан, а охранные зоны трубопроводов и зоны минимальных расстояний (далее также – ЗМР) – к зонам в сфере обеспечения безопасной эксплуатации инженерных сооружений и конструкций, обороны страны и безопасности государства².

Научные исследования правового режима ЗОУИТ проводились С.А. Боголюбовым, Е.С. Болтановой, А.А. Воронцовой, Е.А. Галиновской, И.А. Игнатьевой, Н.М. Заславской, Н.В. Кичигиным, Е.Л. Мининой и другими учеными.

Так, Е.С. Болтанова указывает на общую задачу установления ЗОУИТ – определение

¹ Подробнее см. Цыпкин Ю.А., Гаврилюк М.Н., Петров В.О. [и др.]. Пространственное развитие Российской Федерации: основа геостратегии и geopolитики страны // Московский экономический журнал. 2023. Т. 8. № 4. DOI: 10.55186/2413046X_2023_8_4_223.

² Галиновская Е.А., Болтанова Е.С., Волков Г.А. [и др.]. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): научно-практическое пособие / отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Научно-издательский центр ИНФРА-М, 2020. 304 с.

в пределах их замкнутых границ правового режима, характеризуемого дополнительными ограничениями, запретами в использовании земельных участков (включая все, что находится над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено специальными федеральными законами)³. И.А. Игнатьева отмечает положительные и отрицательные стороны закрытости перечня ЗОУИТ, предусмотренного Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ), а в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ), как указывает автор, напротив, дано определение ЗОУИТ посредством их перечисления с оставлением перечня незакрытым⁴.

В настоящей статье рассмотрены только три вида ЗОУИТ, устанавливаемые в отношении объектов НГК, а именно охранные зоны, ЗМР и СЗЗ.

Специфика объектов НГК обусловлена их свойствами – они являются опасными производственными объектами, линейными объектами и сложными (составными) веществами⁵. Объекты НГК федерального значения подлежат отображению в схеме территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 года № 816-р, в котором указываются перечни планируемых к размещению:

- 1) магистральных нефтепродуктопроводов;
- 2) магистральных конденсатопроводов;
- 3) магистральных газопроводов.

Указанное в совокупности является основанием для подготовки предложений для включения в Энергетическую стратегию России до 2035 года, утвержденную рас-

поряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 года № 1523-р, в сфере нефтегазовой отрасли, в которой предусматривается рост производства, в том числе строительство новых объектов НГК. Для этого нужно определить следующее:

- что представляют собой объекты НГК;
- какие существуют виды объектов НГК, в отношении которых необходимо установление ЗОУИТ.

В настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 485-ФЗ о ЗОУИТ), который, во-первых, сократил число ЗОУИТ (исключены отдельные виды), а во-вторых, установил отдельные особенности, о которых речь пойдет далее.

Объекты нефтегазового комплекса – правовое регулирование

К объектам НГК относятся такие линейные объекты, как магистральные газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы⁶, аммиакопровод (в России существует всего один аммиакопровод). При этом в Законе № 485-ФЗ о ЗОУИТ вводится новое понятие «трубопроводы для переработки нефти и газа» (подп. 1 ст. 39.37, подп. 6 ст. 105 ЗК РФ в редакции Закона № 485-ФЗ), а термин «промышленные трубопроводы» заменяется на понятие

³ Болтанова Е.С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 5 (212). 2019. С. 56.

⁴ Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика. М.: Проспект, 2019. С. 295.

⁵ Подробнее см. Гаврилюк М.Н. Упрощенный порядок оформления прав на земельные участки для строительства линейных объектов в лесном фонде // Аграрное и земельное право. 2020. № 2 (182). С. 39–42

⁶ См. Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

«технологические трубопроводы» (подп. 25 ст. 105 ЗК РФ в редакции Закона № 485-ФЗ). Таким образом, в настоящее время ЗК РФ предусматриваются два вида трубопроводов: магистральные трубопроводы и технологические трубопроводы. Также существуют морские объекты НГК⁷, к которым относят, например, трубопроводы внешнего транспорта нефти, газа или газового конденсата, фонд скважин и т. п.

С точки зрения дифференциации объектов НГК можно выделить следующие виды объектов, которые характеризуют стадии производственного процесса:

- 1) объекты в сфере поиска и разведки нефти, газа;
- 2) объекты в сфере добычи нефти и (или) газа;
- 3) объекты транспортировки нефти и (или) газа;
- 4) объекты переработки нефти и (или) газа;
- 5) объекты в сфере распределения и реализации продуктов реализации нефти и газа.

Также объекты НГК могут быть классифицированы исходя из их функционального назначения по аналогии с Классификатором объектов капитального строительства⁸:

- 1) объекты добывающей промышленности (добыча природного газа, добыча сырой нефти, вспомогательная инфраструктура отрасли);
- 2) объекты химической промышленности (нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность);
- 3) инженерные сети (сети газоснабжения).

Объекты НГК могут быть классифициро-

ваны и исходя из их отнесения к объектам недвижимости – морская нефтяная платформа например, является недвижимым имуществом, поскольку согласно законодательству такие объекты относятся к сооружениям.

Зоны с особыми условиями использования территорий объектов нефтегазового комплекса

Статьей 105 ЗК РФ предусмотрены три самостоятельных вида ЗОУИТ, которые устанавливаются в связи с размещением объектов НГК:

- 1) охранная зона трубопроводов;
- 2) зона минимальных расстояний (ЗМР);
- 3) санитарно-защитная зона (СЗЗ).

При этом до 1 января 2028 года⁹ ЗОУИТ считаются установленными¹⁰ (при отсутствии сведений о ЗОУИТ в Едином государственном реестре недвижимости; далее – ЕГРН), если до 1 января 2025 года соблюдены следующие условия:

- есть акт органа публичной власти об установлении ЗОУИТ;
- принято решение о согласовании уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ;
- издан нормативный правовой акт, предусматривающий установление ЗОУИТ без принятия решения;
- принято соответствующее решение суда.

В силу пункта 3 части 8 статьи 26 Закона № 342-ФЗ до 1 января 2028 года ЗОУИТ считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН, если такие зоны установлены до 1 января 2025

⁷ См., например, приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 18 марта 2014 года № 105, которым утверждены Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса.

⁸ См. приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 928/пр «Об утверждении классификатора объектов капитального строительства по их назначению и функционально-технологическим особенностям (для целей архитектурно-строительного проектирования и ведения единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства)».

⁹ Это уже третье изменение сроков (перенос на более позднюю дату).

¹⁰ При условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или обозначены границы в установленном порядке.

года в том числе нормативным правовым актом, предусматривающим установление ЗОУИТ в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления либо без согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ.

Наличие сведений о ЗОУИТ в публичных реестрах презумирует осведомленность землевладельцев о соответствующих ограничениях (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2021 года № 48-П) ¹¹.

Несмотря на значительное количество научных исследований, касающихся выделения категорий ЗОУИТ и их классификации ¹² в зависимости от вида и целей их установления, представляется возможным дополнить виды ЗОУИТ в зависимости от характера их установления:

1) планируемые ЗОУИТ (осуществляется только в отношении объектов публичного значения ¹³);

2) установленные ЗОУИТ (подлежат отображению только в некоторых документах, предусмотренных ГрК РФ, например, на карте градостроительного зонирования);

3) нормативно закрепленные ЗОУИТ (могут подлежать сокращению, как, например, СЗЗ).

Здесь следует упомянуть Закон № 485-ФЗ о ЗОУИТ, в соответствии с которым количество ЗОУИТ было сокращено (по сути, в них нет ограничений в землепользовании). Этим законом:

1) устранен пробел в части установления (или изменения) ЗОУИТ – в настоящее время срок установления ЗОУИТ составля-

ет не более 12 месяцев с окончания строительства/реконструкции объекта (в случае если разрешение на строительство не требуется) или его ввода в эксплуатацию;

2) установлена обязанность по приведению правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) в соответствие с законодательством (если в ПЗЗ, например, есть СЗЗ, но решения о ее установлении нет, то она из ПЗЗ исключается);

3) впервые установлена возможность досудебного урегулирования споров о законности строительства в ЗОУИТ, в том числе по изменению границ ЗОУИТ или уменьшению влияния ограничений в таких зонах (например посредством увеличения глубины прокладки трубопровода).

Охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)

Охранная зона устанавливается в целях обеспечения безопасной эксплуатации (охранности) магистрального трубопровода. Это напрямую вытекает из пункта 4.1 Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных в 1992 году (далее – Правила охраны 1992), Правил охраны магистральных газопроводов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 года № 1083 (далее – Постановление № 1083), Правил охраны газораспределительных сетей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года № 878. В соответствии с постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 23

¹¹ Подробнее см. Гаврилюк М.Н. Государственная регистрация обременений и ограничений прав на землю и иную расположенную на ней // Аграрное и земельное право. 2020. № 7 (187). С. 4–9.

¹² См., например:

Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2. С. 8–12;

Гаврилюк М.Н. Особенности установления отдельных зон с особыми условиями использования территории // Землеустройство, кадастровый мониторинг земель. 2019. № 8 (175). С. 39–41.

¹³ См. приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 мая 2024 года № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)».

ноября 1994 года № 61 Правила охраны магистральных трубопроводов также распространяются на магистральные аммиакопроводы. При этом, к примеру, понятие «охранные зоны нефтепроводов» в перечисленных актах отсутствует, оно содержится в пункте 3.31 ГОСТ 34182-2017 «Магистральный трубопроводный транспорт нефти и нефтепродуктов. Эксплуатация и техническое обслуживание. Основные положения».

Как отмечается в научной литературе, установление охранных зон направлено непосредственно на охрану линейного объекта НГК с целью исключения возможности повреждения объекта¹⁴ и опосредованно – на обеспечение экологической безопасности, охрану окружающей среды, защиту жизни и здоровья граждан. Таким образом, одной из основных целей установления охранных зон является введение градостроительных ограничений, которые возникают в связи со строительством, реконструкцией режимообразующих объектов (объектов НГК).

Надо отметить, что положение об охранных зонах магистральных и промышленных трубопроводов, указанное в ЗК РФ, Правительством Российской Федерации не утверждено до настоящего времени. Правилами охраны магистральных трубопроводов не предусмотрено принятие уполномоченным органом решения об установлении охранной зоны магистрального трубопровода либо согласование границ указанной охранной зоны¹⁵. Однако исходя из преамбулы Обзора судебной практики по спорам, связанным с возведением зданий

и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2021 года, следует, что до утверждения Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 106 ЗК РФ положений об охранных зонах трубопроводов и о ЗМР до магистральных или промышленных трубопроводов правовой режим и порядок установления охранных зон трубопроводов и ЗМР до промышленных и магистральных трубопроводов определяется перечисленными ранее нормативными правовыми актами.

В пункте 3 статьи 106 ЗК РФ предусмотрено, что требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах ЗОУИТ не допускается.

До утверждения Правительством Российской Федерации указанного положения с учетом переходных норм (см. статью 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; далее – Закон № 342-ФЗ) правовой режим и порядок установления охранных зон трубопроводов определяется Правилами охраны магистральных газопроводов, утвержденных Постановлением № 1083.

В состав магистрального газопровода входят объекты подземных хранилищ газа, включая трубопроводы, соединяющие объекты подземных хранилищ газа¹⁶. При этом

¹⁴ Подробнее см. Ершова А.Н. Проблемы нормативно-правового регулирования вопросов безопасности магистральных трубопроводов при расширении городских поселений // Вестник газовой науки. 2018. № 2 (34). С. 234–237.

¹⁵ См. письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 25 мая 2022 года № 11-4261-АБ/22 (Об изменении в ЕГРН сведений о границах охранных зон магистральных нефтепродуктопроводов). URL: <https://rkc56.ru/documents/5417>

¹⁶ В соответствии с пунктом 4 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, утвержденных приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 9 декабря 2020 года № 511, подземные хранилища газа включают скважины различного назначения (эксплуатационные, специальные), наземные технологические комплексы (компрессорные станции, установки очистки, осушки, подогрева и охлаждения газа, узел замера расхода газа, установки подготовки газа к транспорту), трубопроводы, вспомогательные системы и устройства (котельное оборудование, подъемные сооружения, автоматизированные заправочные пункты).

в ЕГРН вносятся сведения об охранных зонах в отношении конкретного инженерного сооружения, относящегося к подземным хранилищам газа¹⁷.

Линейные объекты НГК подразделяются на объекты, в отношении которых требуется получать разрешение на строительство, и объекты, при строительстве которых не требуется такое разрешение. В последнем случае порядок установления охранных зон в отношении линейных объектов ранее не был четко регламентирован, поскольку законодательством не было установлено, в какой именно момент сведения об охранных зонах вносятся в ЕГРН. Новым Законом № 485-ФЗ о ЗОУИТ этот пробел был устранен.

Зона минимальных расстояний

ЗК РФ предусмотрены охранная зона трубопроводов, в том числе газопроводов (п. 6 ст. 105 ЗК РФ), а также ЗМР до магистральных или промышленных трубопроводов (п. 25 ст. 105 ЗК РФ). ЗМР устанавливается в целях защиты жизни и здоровья людей от реализации опасных производственных факторов в случае аварий и инцидентов на магистральных нефтепроводах. Однако положение о ЗМР до сих пор не утверждено Правительством Российской Федерации.

В настоящее время незаконно или с соблюдением установленного порядка в ЗМР до трубопроводной инфраструктуры распо-

ложены несколько сотен тысяч объектов¹⁸. При этом все объекты, возведенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу¹⁹.

ЗМР и охранные зоны различаются в установлении целей своего правового регулирования – установление первых осуществляется с целью защиты и информирования людей о неблагоприятных последствиях в случае чрезвычайных ситуаций, при создании вторых ставится задача сохранить сам объект НГК.

В Законе № 342-ФЗ есть норма, согласно которой трубопроводным организациям при капитальном ремонте разрешается менять категорию газопровода или нефтепровода – увеличивая стенку трубы, уменьшать ЗМР²⁰. Менять категорию газопровода и таким образом уменьшать ЗМР также можно при капитальном ремонте методом параллельной прокладки²¹.

Таким образом, в отличие от охранных зон, которые не подлежат сокращению, ЗМР можно уменьшать. Вместе с тем в законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие вопросы оценки риска размещения объектов капитального строительства в границах сокращенных ЗМР объектов НГК. До утверждения Правительством Российской Федерации положения о ЗМР действуют «старые» минимальные расстояния, установленные СП 36.13330.2012 Маги-

¹⁷ Подробнее см. Гаврилюк М.Н. Основные направления совершенствования регистрационного законодательства: формирование реестрового права в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 8 (239). С. 99–110;

письмо Министерства энергетики Российской Федерации от 29 марта 2024 года № 05-2325 «О внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах охранных зон трубопроводов».

¹⁸ Точное количество невозможно установить, так как в ЕГРН ранее учтенные объекты могут быть не занесены (не завершена процедура выявления ранее учтенных объектов органом местного самоуправления).

¹⁹ См. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2, утвержденный президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2016 года.

²⁰ Согласно пункту 200 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов», утвержденных приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 11 декабря 2020 года № 517, минимальные (безопасные) расстояния определяются с учетом расчета рисков аварий и инцидентов.

²¹ В пункте 11 Приложения № 2 Технического регламента Евразийского экономического союза «О требованиях к магистральным трубопроводам для транспортировки жидких и газообразных углеводородов» предусмотрено, что возможно отступление от указанных минимальных расстояний в соответствии с законодательством государств-членов при условии обеспечения компенсирующих инженерно-технических решений.

стральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85* (см. пункт 2 Обзора судебной практики от 23 июня 2021 года). Минимальные расстояния от объектов капитального строительства различных категорий до трубопроводов устанавливаются нормативными правовыми актами в области технического регулирования (например СП 36.13330.2012 Магистральные трубопроводы, СП 125.13330.2012 Нефтепродуктопроводы, прокладываемые на территории городов и других населенных пунктов).

Судебной практикой также подтверждается, что нормы о минимальных расстояниях применяются не только в период проектирования и строительства, но и в период эксплуатации трубопровода (см. пункт I.1 Обзора судебной практики № 2 от 6 июля 2016 года, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 2318-О).

Поскольку ЗМР являются одним из видов ЗОУИТ, на них распространяется общее требование о внесении сведений об их границах в ЕГРН, при этом обязательно наличие правоустанавливающего документа о возникновении (изменении) или прекращении ЗМР²², за исключением случаев, предусмотренных законодательством. При этом отказы ППК «Роскадастр» во внесении сведений о ЗМР в ЕГРН в связи с отсутствием утвержденных Правительством Российской Федерации положений, признаются судом незаконными²³.

В соответствии с частью 21 статьи 26 Закона № 342-ФЗ до дня установления ЗМР до магистральных или промышленных трубопроводов в соответствии со статьей 106 ЗК РФ и с утвержденным Правительством Российской Федерации положением о такой зоне строительство, реконструкция

зданий, сооружений в границах минимальных расстояний до указанных трубопроводов допускаются только по согласованию с организацией – собственником системы газоснабжения, собственником нефтепровода, собственником нефтепродуктопровода, собственником аммиакопровода или уполномоченной ими организацией. Государственная регистрация ЗМР в ЕГРН осуществляется в порядке статьи 71.1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Судебная практика исходит из презумпции обязательного наличия информации о ЗОУИТ в ЕГРН. Так, Верховный Суд Российской Федерации указал, что собственники магистральных газопроводов, являющиеся объектами повышенной опасности, в случае отсутствия в ЕГРН сведений об охранной зоне таких объектов обязаны обеспечить их своевременное внесение в реестр²⁴.

Санитарно-защитная зона

СЗЗ устанавливается в целях защиты жизни и здоровья людей от негативного воздействия объектов НГК в период их эксплуатации. Порядок установления СЗЗ регулируется положениями Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Правилами установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222 (далее – Правила 2018), и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов

²² Например, ЗМР установлена на основании приказа Министерства энергетики Российской Федерации от 26 января 2023 года № 25 и внесена в ЕГРН 26 января 2024 года с реестровым номером 52:26-6.1769.

²³ См. решение Арбитражного суда Вологодской области от 23 мая 2023 года по делу № А13-3040/2023.

²⁴ Определением Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2023 года № 302-ЭС22-23313 по делу № А19-19946/2021 рассмотрен вопрос о внесении в ЕГРН сведений о зонах минимальных расстояний до магистральных газопроводов.

(далее – СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03). Однако, как указывает Э.К. Трутнев²⁵, Правила 2018 не могут подменять положение о СЗЗ, которое утверждается Правительством Российской Федерации, так как в них не содержатся все предусмотренные статьей 106 ЗК РФ (в редакции от 3 августа 2018 года) правовые нормы.

Следует отметить, что в отличие от охранных зон магистральных и промышленных трубопроводов и ЗМР СЗЗ охватывают и другие промышленные объекты, не относящиеся к объектам НГК.

СЗЗ отличаются от охранной зоны целью установления²⁶ (охранная зона – для сохранности самого трубопровода от внешнего воздействия, СЗЗ – для сохранности жизни и здоровья людей, проживающих вблизи объекта НГК). СЗЗ отличаются от ЗМР тем, что СЗЗ защищают людей от негативного воздействия объектов НГК, которые функционируют в штатном режиме, например, от испарения вредных веществ из резервуаров, которые входят в состав магистрального нефтепровода (п. 1.2 Правил охраны 1992). СЗЗ считается установленной со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН (п. 25 Правил 2018).

Помимо ЕГРН и Национальной системы пространственных данных (где размещается публичная кадастровая карта), сведения о СЗЗ вносятся в генеральные планы и правила землепользования и застройки, документы по планировке территории (ч. 5 ст. 30, подп. 1 ч. 4 ст. 23, ч. 2 ст. 41.1 ГрК РФ). Существует позиция, согласно которой внесение СЗЗ в градостроительную документацию – не слишком удачное решение, поскольку они подвержены корректировке²⁷. Разрешительный порядок размещения каких-либо объектов в границах СЗЗ

не предусмотрен (за исключением объектов, разрешения на строительство которых выданы ранее установления СЗЗ), однако возможно уменьшение границ СЗЗ исходя из класса опасности объекта в установленном порядке. Здесь следует отметить, что если прекращение СЗЗ установлено законодательством, то вопросы «восстановления» СЗЗ, например, в связи с ликвидацией режимообразующего объекта, в ЕГРН не регулированы.

Судебная практика подтверждает, что в настоящее время отсутствует положение об исчерпывающем перечне объектов, вокруг которых должны устанавливаться СЗЗ, требования к их предельным размерам, а предусмотренные ими основания отказа в принятии решения об установлении СЗЗ не являются исчерпывающими. При этом суд отмечает, что СЗЗ являются частью градостроительного регулирования²⁸.

Убытки землевладельцам в связи с установлением СЗЗ по общему правилу возмещает собственник объекта, в связи с размещением которого устанавливается СЗЗ. Порядок возмещения убытков предусмотрен статьей 57.1 ЗК РФ.

Здесь следует упомянуть о том, что в документах территориального планирования и градостроительного зонирования содержатся сведения об огромном количестве ориентировочных СЗЗ (недоустановленных), однако предварительные СЗЗ не порождают ограничений в использовании земельных участков и отображении в генеральных планах, правилах землепользования и застройки. Это подтверждается практикой Верховного Суда Российской Федерации (см., например, определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Феде-

²⁵ Подробнее см. Трутнев Э.К. Вопросы установления санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 6. С. 20–36; № 7. С. 22–38.

²⁶ Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 5 декабря 2018 года № 1000 утверждены формы заявлений об установлении, изменении, прекращении существования СЗЗ.

²⁷ См. Юридический справочник застройщика. URL: <https://www.kachkin.ru/yuridicheskiy-spravochnik-zastroyshchika/glava-1-4/>

²⁸ См. определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2022 года № 305-ЭС22-14342 по делу № А40-101706/2021.

рации от 21 марта 2023 года № 308-ЭС22-25486). Кроме того, с 1 января 2026 года определенные в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ прекращают свое существование, а ограничения использования земельных участков в них не действуют. Собственники зданий, сооружений в отношении которых установлены ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ должны были до 1 октября 2024 года обратиться в уполномоченный орган с заявлением о принятии решений об установлении СЗЗ (подп. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ).

СанПин 2.1.3684-21 вопросы СЗЗ практически не регулируются – в пункте 72 указывается только то, что СЗЗ устанавливаются в случаях и порядке, предусмотренных Законом № 342-ФЗ. Закон № 342-ФЗ, в свою очередь, делегирует определение содержания правового режима СЗЗ и иных ЗОУИТ Правительству Российской Федерации. При этом законодательство различает СЗЗ и «санитарные разрывы», к примеру, так: характеристики санитарных разрывов (санитарных полос отчуждения) магистральных трубопроводов, которые определяются минимальными расстояниями от магистральных трубопроводов до смежных зданий, строений и сооружений²⁹. В ряде ПЗЗ отображаются санитарные разрывы и СЗЗ, не утвержденные в установленном порядке, что признается судами незаконным³⁰.

Несмотря на то, что еще несколько лет назад были высказаны предложения и рекомендации Правительству Российской Федерации по поводу определения органа

(органов) государственной власти Российской Федерации, уполномоченного (уполномоченных) на принятие решений формирования ЗОУИТ в отношении промышленных и магистральных трубопроводов, а также ЗМР³¹, такие решения до сих пор не приняты.

Заключение

По итогам проведенного исследования можно выделить проблемы правового регулирования формирования правового режима рассмотренных ЗОУИТ и предложить направления совершенствования законодательства в этой сфере:

1) в настоящее время отсутствуют положения об охранных зонах объектов НГК и положения о ЗМР, которые должны быть утверждены Правительством Российской Федерации, следовательно, необходимо принятие соответствующих актов;

2) имеет место нарушение границ охранных зон и ЗМР объектов НГК (несанкционированное строительство, земляные работы и т. п.). Здесь необходимо выделить два аспекта:

- следует дифференцировать ответственность за нарушение границ охранных зон и ЗМР в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях;
- наличие объектов, расположенных полностью или частично в границах охранных зон и ЗМР объектов НГК, и таких, которые подлежат сносу. Также имеются сложности их выявления из-за отсутствия сведений о них в ЕГРН. Этот вопрос следует разрешать посредством привлечения организаций – правообладателей трубопроводов.

²⁹ См., например, приложение № 5 к Схеме территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта) (с изменениями на 21 февраля 2024 года), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 года № 816-р.

³⁰ См. решение Ленинградского областного суда от 17 июня 2020 года по делу № За-151/2020.

³¹ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Законодательное регулирование отношений собственников земельных участков, находящихся в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения и объектов нефтегазового комплекса» (11 марта 2020 года). URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/114963/>

проводного транспорта к выявлению нарушителей ЗОУИТ;

3) необходимо разработать методику оценки риска размещения объектов капитального строительства в границах сокращенных ЗМР объектов НГК, а также проводить независимую экспертизу безопасности опасных производственных объектов с внесением результатов в декларацию промышленной безопасности этих объектов;

4) в настоящее время планируемые ЗОУИТ можно увидеть только в отношении объектов публичного значения в документах территориального планирования, тогда как существуют три категории ЗОУИТ (планируемые, установленные и нормативно закрепленные, которые могут отличаться от установленных, например, как указывалось ранее, СЗЗ и ЗМР могут быть уменьшены). С целью создания благоприятного инвестиционного климата в регионах и муниципалитетах необходимо в документах территориального планирования отображать планируемые ЗОУИТ. При этом следует учитывать значительный срок строительства и введения в эксплуатацию режимообразующего объекта, а также срок для внесения сведений в ЕГРН во избежание возможного строительства объектов, размещение которых в ЗОУИТ невозможно;

5) необходимо предусмотреть особый порядок восстановления сведений о ЗОУИТ в ЕГРН при случайной гибели объекта (например установление СЗЗ в случае, если режимообразующий объект заново вводится в эксплуатацию, может быть невозможно, если в границах ранее прекратившей существование СЗЗ в отношении ликвидированного объекта уже построили жилые объекты).

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ *

1. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 28

февраля 2024 года № 145.

2. Цыпкин Ю. А., Гаврилюк М. Н., Петров В. О. [и др.]. Пространственное развитие Российской Федерации: основа геостратегии и geopolитики страны // Московский экономический журнал. 2023. Т. 8. № 4. DOI: 10.55186/2413046X_2023_8_4_223.

3. Галиновская Е. А., Болтанова Е. С., Волков Г. А. [и др.]. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима) : научно-практическое пособие / отв. ред. Е. А. Галиновская. М. : Научно-издательский центр ИНФРА-М, 2020. 304 с. DOI: 10.12737/1080400.

4. Болтанова Е. С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 5. С. 55–65. DOI: 10.24411/2072-4098-2019-10505.

5. Игнатьева И. А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика. М. : Проспект, 2019. 368 с. DOI: 10.31085/9785392288137-2019-368.

6. Гаврилюк М. Н. Упрощенный порядок оформления прав на земельные участки для строительства линейных объектов в лесном фонде // Аграрное и земельное право. 2020. № 2 (182). С. 39–42. EDN TPRXQJ.

7. Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта) : распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 года № 816-р.

8. Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 года № 1523-р.

9. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации

* Также в статье автором приведены дела, рассмотренные судами высших и региональных инстанций, доступ к которым, а также к указанным в перечне документам можно получить из любой поисковой системы, если не указано иное.

ции и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 485-ФЗ.

10. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса : Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ.

11. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

12. Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса» : приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 18 марта 2014 года № 105.

13. Об утверждении классификатора объектов капитального строительства по их назначению и функционально-технологическим особенностям (для целей архитектурно-строительного проектирования и ведения единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства) : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 ноября 2022 года № 928/пр.

14. Гаврилюк М. Н. Государственная регистрация обременений и ограничений прав на землю и иную расположенную на ней недвижимость // Аграрное и земельное право. 2020. № 7 (187). С. 4–9. EDN KZFJUO.

15. Воронцова А.А., Заславская Н. М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2. С. 8–12. EDN UFFTCE.

16. Гаврилюк М. Н. Особенности установления отдельных зон с особыми условиями использования территорий // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 8 (175). С. 39–41. EDN VUHFTU.

17. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем

территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 мая 2024 года № 273.

18. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

19. Правил охраны магистральных трубопроводов : постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 24 апреля 1992 года № 9.

20. Об утверждении Правил охраны магистральных газопроводов и о внесении изменений в Положение о представлении в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на публичных кадастровых картах : постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 года № 1083.

21. Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей : постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года № 878.

22. О распространении «Правил охраны магистральных трубопроводов» на магистральные аммиакопроводы : постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 23 ноября 1994 года № 61.

23. Ершова А. Н. Проблемы нормативно-правового регулирования вопросов безопасности магистральных трубопроводов

при расширении городских поселений // Вести газовой науки. 2018. № 2 (34). С. 234–237.

24. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 25 мая 2022 года № 11-4261-АБ/22 (Об изменении в ЕГРН сведений о границах охранных зон магистральных нефтепродуктопроводов). URL: <https://rkc56.ru/documents/5417>

25. Обзор судебной практики по спорам, связанным с возведением зданий и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов : утвержден президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2021 года.

26. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ.

27. Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности опасных производственных объектов подземных хранилищ газа» : приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 9 декабря 2020 года № 511.

28. Гаврилюк М. Н. Основные направления совершенствования регистрационного законодательства: формирование реестрового права в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 8 (239). С. 99–110. EDN GDPOQC.

29. О внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах охранных зон трубопроводов : письмо Министерства энергетики Российской Федерации от 29 марта 2024 года № 05-2325.

30. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 : утвержден президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2016 года.

31. Об утверждении федеральных норм

и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов» : приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 11 декабря 2020 года № 517.

32. О требованиях к магистральным трубопроводам для транспортировки жидких и газообразных углеводородов : Технический регламент Евразийского экономического союза : утвержден решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 декабря 2020 года № 121 (является обязательным на территории России в силу статьи 52 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014).

33. Свод правил 36.13330.2012 Магистральные трубопроводы. Актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85* : утвержден приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 25 декабря 2012 года № 108/ГС.

34. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ.

35. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ.

36. Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон : постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222.

37. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов : утверждены Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 30 марта 2003 года.

38. Трутнев Э. К. Вопросы установления санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 6. С. 20–36; № 7. С. 22–38.

39. Об утверждении форм заявлений об установлении, изменении или о прекраще-

ния существования санитарно-защитной зоны : приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 5 декабря 2018 года № 1000.

40. Юридический справочник застройщика. URL: <https://www.kachkin.ru/yuridicheskiy-spravochnik-zastrojshchika/glava-1-4/>

41. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий :

постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 3.

42. Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта) : распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 года № 816-р.

43. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Законодательное регулирование отношений собственников земельных участков, находящихся в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения и объектов нефтегазового комплекса» (11 марта 2020 года). URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/114963/> (дата обращения: 31.12.2024).

* * *



НА РЫНКЕ НОВОСТРОЕК МОСКВЫ ВНЕДРЯЮТ ЗАМЕНУ ИПОТЕКЕ – РАССРОЧКУ ПЛАТЕЖА С ЭЛЕМЕНТАМИ ЛИЗИНГА

Московский первичный рынок ищет замену дорогой ипотеке: рассрочку платежа на 2–3 года предлагают порядка 80% застройщиков, около 18% включают в свои предложения более длительную – от 5 лет, 2% девелоперов делают пробные шаги в направлении 10-летней – она появилась в этом году и очень похожа на лизинг, констатируют в ИНКОМ-Недвижимость. В соответствии с этой схемой покупатель имеет право переселиться в квартире сразу после получения ключей, но собственником становится, когда выплатит полную стоимость. Специалисты компании отмечают, что в составе сделок с рассрочкой данная программа занимает пока только 5%, но есть предпосылки для ее активного развития.

По данным специалистов ИНКОМ-Недвижимость, на рынке новостроек Москвы 75% покупателей, выбирающих рассрочку платежа, используют программы со сроком погашения 2–3 года, 20% – с отсрочкой на 5 лет, и 5% предпочитают самую длительную – на 10 лет.

Комментирует ситуацию Валерий Кочетков, директор направления «Новостройки» ИНКОМ-Недвижимость: «Если до 2023 года краткосрочной считалась рассрочка на 3–6 месяцев, то сегодня это уже 2–3 года – ее можно оформить и в строящихся, и в готовых проектах. Такую рассрочку предоставляют 80% застройщиков в Москве. Длительной сейчас считается рассрочка от 5 лет – этот вариант встречается в проектах 18% девелоперов.

В 2025 году впервые на московском рынке новостроек появилась рассрочка до 10 лет, и пока застройщики делают пробные шаги в данном направлении – только 2% из них внедряют эту программу. Именно она очень похожа на лизинг: покупатель получает право проживания в квартире сразу при выдаче ключей, но собственником становится после полной выплаты ее стоимости. Первоначальный взнос составляет от 15%. Такая рассрочка дает возможность купить жилье на выгодных условиях, вносить комфортные платежи – меньше, чем при полноценном лизинге, и без переплат по ипотеке. Можно сказать, что рынок сейчас ищет замену дорогой ипотеке, и длительная рассрочка с элементами лизинга как раз является достойной альтернативой. Но покупателям следует учитывать и нюансы данной схемы: например, скидки при ней не предусмотрены, и в зависимости от размера первоначального взноса возможно увеличение стоимости».

Информация предоставлена
пресс-центром компании
ИНКОМ-Недвижимость