

УДК 332.36

DOI 10.51691/2500-3666\_2022\_10\_3

## ***ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ***

***Лукашенко Т.Р.***

*к.э.н., доцент кафедры региональной, муниципальной экономики и управления,  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»,  
Екатеринбург, Россия*

***Невезина В.В.***

*Студент*

*ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»  
Екатеринбург, Россия*

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы установления зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ) и проблемы, возникающие с земельными участками, расположенными в границах таких зон. На основе анализа нормативно-правовых актов, авторами сформулированы признаки зон с особыми условиями использования территорий. Предложены рекомендации для решения экономических и иных проблем, возникающих в связи с установлением ЗОУИТ, а также направления возможного совершенствования законодательной базы, регулирующей правовую основу установления ЗОУИТ.

**Ключевые слова:** зоны с особыми условиями использования территорий, единый государственный реестр недвижимости, землеустроительные работы, документы территориального планирования, земельный участок, объект капитального строительства.

## ***CHARACTERISTICS AND PROBLEMS OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF ZONES WITH SPECIAL CONDITIONS FOR THE USE OF THE TERRITORY***

***Lukashenok T.R.***

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of regional, municipal  
Economics and Management,*

*FSBEI HE "Ural State University of Economics",*

*Yekaterinburg, Russia*

***Nevezhina V.V.***

*student*

*FSBEI HE "Ural State University of Economics"*

*Yekaterinburg, Russia*

**Abstract.** The scientific article considers the study of establishment of zones with special conditions for the use of territories and problems of land plots use within the boundaries of such zones. On the basis of the analysis of legal acts, the authors formulated the characteristics of zones with special conditions for the use of territories. The article offers recommendations for solving economic and other problems, as well as a description of directions of possible improvement of the legislative base regulating the legal basis for their establishment the ZOIT have been proposed.

**Keywords:** zones with special conditions for the use of territories, a unified state register of real estate, land surveying works, territorial planning documents, land plot, capital construction object.

В последнее время значительно возрос интерес к зонам с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ) среди научных исследователей, органов государственной власти, специалистов по проведению землеустроительных работ. Такая заинтересованность в первую очередь связана с тем, что установление ЗОУИТ является неотъемлемой частью процесса землеустройства и основных градостроительных документов, которые

на годы вперед закрепляют правила использования важнейшего для всего человечества ресурса – земли [17, 364].

Анализ ЗОУИТ, как и любого другого экономико-правового явления, следует начинать с исследования его понятия и сущности [1, 13]. Стоит отметить, что законодательство Российской Федерации, не смотря на большой объем нормативно-правового регулирования статуса ЗОУИТ, не приводит точного определения и признаков таких зон, на основании которых можно отличить их от других схожих территорий и зон или обособить.

Теоретическую изученность рассматриваемого вопроса возможно раскрыть, если обратиться к исследователям, которые в своих научных работах предприняли попытку определить понятие данных зон. Так, например, Е.А. Галиновская утверждает, что ЗОУИТ представляют собой часть поверхности земли, с установленными в соответствии с требованиями законодательства границами, на которой введен особый режим охраны и использования земель и земельных участков в определенных законом целях [1, 31]. В своей научной работе Башаева И.Ю. дает более подробное понятие, которое очень точно переделает ЗОУИТ – участок земной или водной поверхности, в пределах которых действует особый правовой режим в виде системы запретов и ограничений такого использования земельных участков и (или) водных объектов, которое не соответствует правовым ограничениям, предусмотренных решением об установлении или изменении ЗОУИТ, или противоречит определенным законом целям установления данных зон [1, 17]. Следует признать, что данные определения включают наиболее значимые признаки ЗОУИТ, но так как законодательно они не закреплены, то исследователи основываются на разных представлениях об их юридической природе и практическом применении.

Таким образом, можно заключить, что ЗОУИТ обладает рядом признаков, с помощью которых ее можно отличить от иных зон и территорий:

- земная или водной поверхности с пространственно-определенными границами;
- установление ограничений права в публичных целях и в соответствии с действующим законодательством;
- конкретные ограничения в использовании земельных участков, а также длительный срок действия данных ограничений;
- императивный метод правового регулирования таких зон [18, 71].

Кроме того некоторые исследователи, например, М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, А.В. Васильева и другие относят к особым признакам: наличие пространственных границ; существование ограничений прав на земельные участки, попадающие в ЗОУИТ, которые устанавливаются не в пользу конкретного лица; установление их в связи с существованием определённых объектов капитального строительства, территорий, природных объектов [20, 78].

По нашему мнению, ЗОУИТ — это участок земной или водной поверхности, с границами определёнными уполномоченным лицом на основании выданной ему лицензии, в пределах которых установлен в публично-значимых целях особый правовой режим, ограничивающий или запрещающий эксплуатацию земельных участков и водных объектов, несоответствующих правовым ограничениям определёнными законом целям установления данных зон.

За последний год были введены поправки в законодательное регулирование ЗОУИТ, а именно их установление и сроки внесения информации о них в ЕРГН.

Во-первых, федеральным законом от 11.06.2021 №170-ФЗ [9] внесены изменения в федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – ФЗ № 99) [10]. Согласно изменениям, внесенным в подпункт 42 пункта 1 статьи 12 ФЗ № 99, вступающих в силу с 01

марта 2022 года, работы по установлению, изменению границ населенных пунктов, границ ЗОУИТ, подлежат обязательному лицензированию, до 1 марта 2022 года геодезическая и картографическая деятельность по проведению данных работ не нуждалась в лицензировании [10]. Таким образом, юридические лица и кадастровые инженеры, выполняющие работы в отношении границ ЗОУИТ, должны иметь действующую лицензию на осуществление геодезической и картографической деятельности.

Во-вторых, федеральный закон от 30.12.2021 № 447-ФЗ [8] внесит изменения в переходные положения по установлению ЗОУИТ. Продлены сроки установления ЗОУИТ до 01.01.2028 при условии, что до 01.01.2025 на объекте установлен ЗОУИТ, утверждено описание его местоположения или обозначение на местности. Срок внесения в ЕГРН сведений о границах ЗОУИТ (установленных до 01.01.2025) продлен до 01.01.2028. В части возведения объектов капитального строительства действует норма об установлении ЗОУИТ до выдачи разрешения на строительство применяются с 1 января 2025 года. До 01.01.2025 необходимо руководствоваться частью схемы, рис. 1, в отношении объектов капитального строительства, построенных до 04.08.2018 года [7].

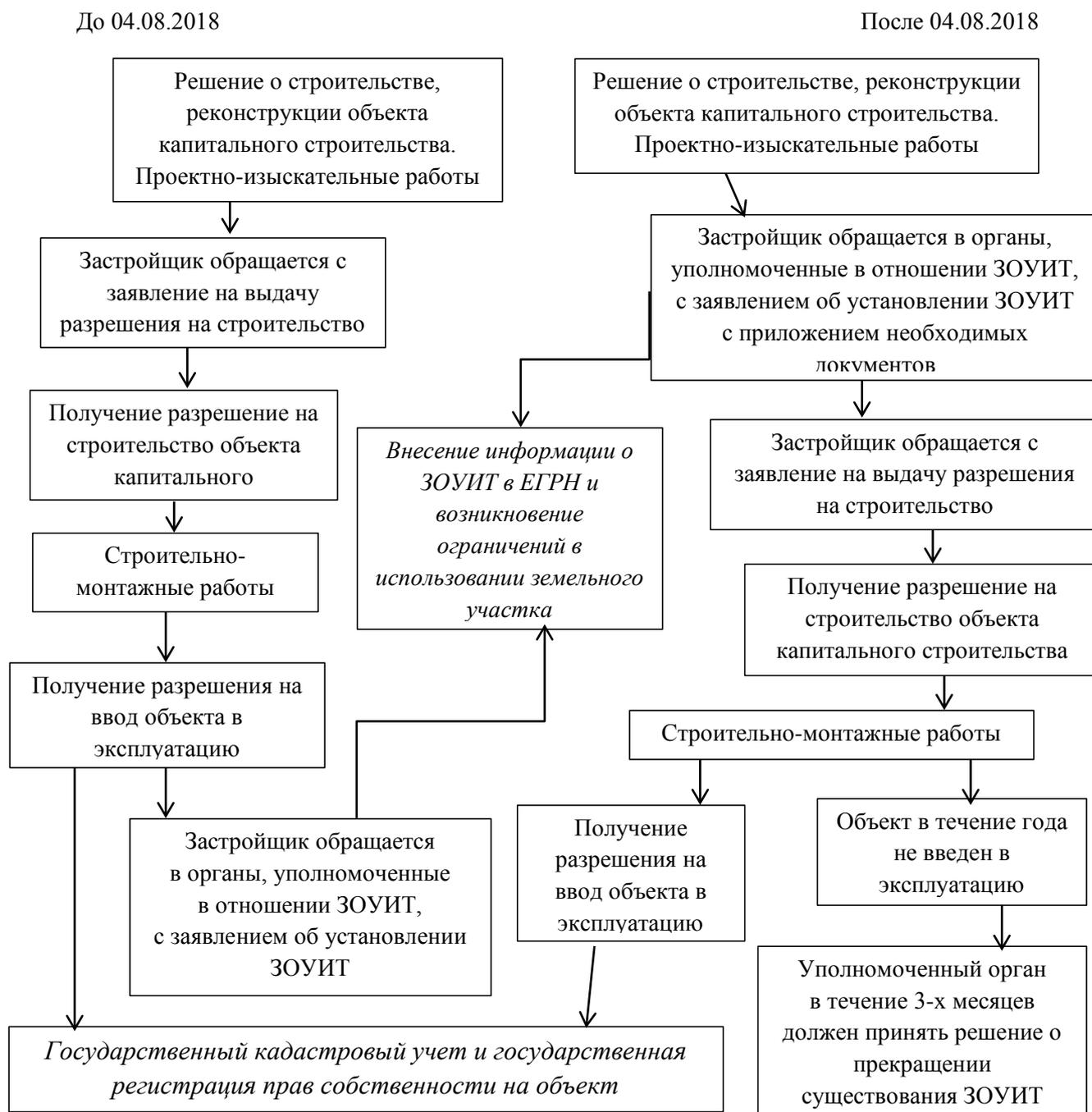


Рис. 1 – Анализ порядка установления ЗОУИТ, до и после введения федерального закона от 03.08.2018 №342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее ФЗ №342) <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Составлено авторами по [7, 16]

После 1 января 2025 года правообладатели объектов капитального строительства за 3 месяца со дня возникновения прав обязаны обратиться с заявлением об установлении ЗОУИТ, при условии, что строительство начато после 4 августа 2018 года, но не позднее 01.01.2025.

Рассмотрим особенности установления ЗОУИТ в Свердловской области.

На сегодняшний день база данных о ЗОУИТ в Свердловской области постепенно пополняется новыми охранными и защитными зонами, предусмотренными законодательством. Тенденция увеличения их количества связана: с целями установления ЗОУИТ, предусмотренными пунктом 1 статьей 106 Земельного кодекса РФ [6]; редкими случаями прекращения существования данных зон; изменениями нормативно-правовых актов, регулирующих статус зон.

По данным Управления федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Свердловской области [12] на территории Свердловской области активно ведутся работы по описанию местоположения зон с особыми условиями использования территорий, по результатам которых сведения вносятся в Единый государственный реестр недвижимости. Так, по состоянию на июль 2021 в ЕГРН внесены сведения по Свердловской области о 30453 зонах с особыми условиями использования территории, при этом за первые шесть месяцев 2021 года было установлено 1870 новым зон с особыми условиями использования территорий [12]. По состоянию на 1 декабря 2022 года в ЕГРН внесены сведения о границах 32325 зон с особыми условиями использования территорий, в том числе за 2021 год внесено 4796 [12].

ЗОУИТ – сложное экономико-правовое явление, в процессе установления и использования которого возникают различные проблемы [15, 264; 19, 98]. Анализ законодательной базы, регулирующий различные виды ЗОУИТ, научных работ отечественных исследователей и статистических данных по Свердловской области позволил выявить следующие закономерности:

1. Проблема отсутствия единообразия и систематизации как во всей системе нормативно-правовых актов регулирующих ЗОУИТ, так и в содержании отдельных законодательных актах.

Наименее гибким уровнем власти является федеральный в силу своей объективной громоздкости и необходимой консервативности, а наибольшей гибкостью и подвижностью отличается муниципальный уровень, который по этой причине оказывается способным быстрее адаптироваться к изменениям внешней среды [13, 245; 4, 112]. Однако основу законодательного регулирования составляет большой объем разнородных нормативно-правовых актов, имеющих разную юридическую силу [2, 14]. Например, зоны охраны объектов культурного наследия регламентируются не только статьями 106 и 107 Земельного кодекса [6] и федеральным законом от 25 июня 2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», но и Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2015 № 972 "Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства РФ", в котором указан порядок разработки, согласования и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия или проектов объединённой зоны, а также требования к режимам использования земель, земельных участков и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий указанных зон [11]. Стоит заметить, что охранные зоны объектов культурного наследия регулируются и на уровне субъекта Российской Федерации.

Настольно сложная система регулирования одного из видов ЗОУИТ, усложняет работу кадастровым инженерам по установлению охранных или защитных зон, и порождает вопросы в суде, какое именно ограничение стоит ввести для данной зоны, если нормативно-правовыми актами одной юридической силы предусмотрено разные обременения.

2. Проблема экономического характера — отсутствие учета фактора влияния ЗОУИТ на кадастровую стоимость земельного участка [14, 133].

Данная проблема возникает в связи с отсутствием официальной методики, которая включает фактор влияния ЗОУИТ на стоимость земельного участка как ценообразующего при кадастровой оценке. Вместе с тем необходимо отметить недостаточность ее проработки на фоне широкого спектра угроз локального характера, отсутствия четких индикаторов и низкой степени исследованности [5, 42]. При проведении кадастровой оценки информация о наличии в границах земельного участка ЗОУИТ может быть не учтена оценщиком, в связи с чем, появляется возможность необъективного и некачественного результата такой оценки. Стоит отметить, что при реализации своего права на распоряжение земельным участком собственник обязан указывать сведения о ЗОУИТ. Так, при регистрации перехода права собственности в ЕГРН, в случае отсутствия в договоре купли-продажи объекта недвижимости сведений о наличие ЗОУИТ, Росреестр приостанавливает гражданско-правовую сделку, в силу действия пункта 1 статьи 37 Земельного кодекса РФ [6] и пункта 1 статьи 432 Гражданского кодекса РФ [3].

3. Проблема снижения экономической прибыли при купле-продаже земельного участка, попавшего в границы определенных видов ЗОУИТ.

После установления или изменения ЗОУИТ накладываются определенные ограничения на эксплуатацию земельных участков и объектов капитального строительства. К примеру, со дня установления ЗОУИТ на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускается строительство новых и использование существующих объектов капитального строительства, разрешённое назначение которых не соответствует ограничениям использования земельных участков в ЗОУИТ. Законом №342-ФЗ предусмотрены два вида покрытия убытков: выкуп земельного участка у правообладателя или компенсация [7].

В ходе анализа земельного рынка города Екатеринбурга было обнаружено, что аналогичные земельные участки, обладающие единственным отличием, ограничением, связанным с нахождением в границах ЗОУИТ, имеют отрицательную корректировку при оценке рыночной стоимости земельного участка на наличие ограничений. Однако компенсация определяется с учетом рыночной стоимости имущества на день, предшествующий принятию решения об установлении или изменении ЗОУИТ и не учитывает изменение рыночной стоимости под действием инфляции.

С целью решения обозначенных выше проблем авторами настоящей статьи предлагаются следующие рекомендации:

— создание единого нормативно-правового акта, который регулировал бы все виды ЗОУИТ, кроме тех, которые возникают в силу федерального закона;

— уменьшение количества видов ЗОУИТ;

— учет следующей информации о земельном участке при составлении отчета об итоговой кадастровой оценке или при составлении задания на оценку:

- передаваемые имущественные права и ограничения прав;
- вид разрешенного использования земельного участка, указанный в ЕГРН, и его фактическое использование;

- нахождение земельного участка в границах ЗОУИТ, анализ влияния ограничений наложенных на хозяйственную или иную деятельность на фактическое и разрешенное использование такого участка.

— учет изменения рыночной стоимости объекта недвижимости, находящегося в границах ЗОУИТ, при расчете размера возмещения убытков.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, нахождение объекта недвижимости в границах ЗОУИТ полностью или частично накладывает ряд ограничений на правомочие пользования или распоряжение такой недвижимостью, что не позволяет его собственнику и иным правообладателям

в полной мере реализовывать свои права. Установление ЗОУИТ и эксплуатация объектов недвижимого имущества в их границах – сложные процессы, которые вызывают проблемы различного характера. Но, с другой стороны, зоны с особыми условиями использования территорий определяются для обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

### **Библиографический список:**

1. Башаева И.Ю. Понятие зон с особыми условиями использования территорий и их отличительные признаки / Башаева И.Ю. // Отечественная юриспруденция — 2020. — № 2 (41) [Электронный ресурс] — С. 13-18.
2. Башаева, И.Ю. Некоторые проблемы, связанные с правовым регулированием зон с особыми условиями использования территорий / Башаева И.Ю. // Новый юридический вестник. — 2020. — № 5 (19). — С. 13-17.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 51: принят Гос. Думой 21.10.1994 г. - URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)
4. Ефимова Е.Г., Лукашенко Т.Р. Моделирование стратегических интересов и приоритетов в системе обеспечения национальной безопасности РФ / Ефимова Е.Г., Лукашенко Т.Р. // Бизнес. Образование. Право. — 2021. — № 4 (57). [Электронный ресурс]. — С. 112-118.
5. Ефимова Е.Г., Лукашенко Т.Р. О методических подходах к оценке уровня экономической безопасности муниципального образования / Ефимова Е.Г., Лукашенко Т.Р. // Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности. Материалы IV Международной научно-практической конференции. Екатеринбург — 2021. — С. 41-45.

6. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 136 (ред. от 14.07.2022) : принят Гос. Думой 28.09. 2001 г. - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)

7. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон № 342-ФЗ (ред. от 30.12.2021) : принят Гос. Думой 26.07.2018 года. – URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)

8. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон № № 447 : принят Гос. Думой 16.12.2021 г. - URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : Федер. закон № 170 : принят Гос. Думой 26.05.2021 г. - URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)

10. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федер. закон № № 99 : принят Гос. Думой 22.04.2011 г. - URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)

11. Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства РФ: принят постановлением Правительства РФ № 972 от 12.09. 2015– URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.10.2022)

12. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии [Электронный ресурс]. - URL: <https://rosreestr.gov.ru/>

13. Проблемы экономической безопасности: новые глобальные вызовы и тенденции : моногр. / Под ред А. В. Карпушкиной. — Изд. центр ЮУрГУ, 2021. — 652 с.

14. Скатов, М. А. Эволюция института кадастровой и рыночной стоимости объектов недвижимости в России / М. А. Скатов // Финансовые рынки и банки. – 2022. – № 5. – С. 133-139.

15. Складорова, Е. А. Проблемы учета и использования земельных участков, входящих в зоны с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ) / Е. А. Складорова, Д. С. Шелестов // Молодежный вектор развития аграрной науки : Материалы 72-й национальной научно-практической конференции студентов и магистрантов. ЧАСТЬ VI. – Воронеж, 2021. – С. 264-270.

16. Суздапев, И. Новое законодательство о зонах с особыми условиями использования территорий / И. Суздапев // Нефть, газ и право. – 2019. – № 2. – С. 31-37.

17. Третьяков, А. О. Использование земель в границах ЗОУИТ в муниципальном образовании Г.-к. Сочи / А. О. Третьяков // Современные проблемы и перспективы развития земельно-имущественных отношений : Сборник статей по материалам III Всероссийской научно-практической конференции / Отв. за выпуск Е.В. Яроцкая. – Краснодар. – С. 364-368.

18. Установление особого правового режима использования территории в общей системе территориального планирования / К. В. Тихонова, А. О. Калининченко, Е. О. Калининченко, Д. А. Тихонов // Экономика и экология территориальных образований. – 2021. – Т. 5. – № 2. – С. 71-78.

19. Хмелев, А. П. Особенности использование земельных участков обремененных зонами с особым условием использования территорий (на примере охранных зон линий электропередач высокого и низкого напряжения) / А. П. Хмелев, В. В. Нейфельд // Управление объектами недвижимости и

развитием территорий : Сборник статей V Международной научно-практической конференции. – Саратов, 2021. – С. 98-101.

20. Юридический справочник застройщика, 6-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. – СПб, 2021. – 344 с.

*Оригинальность 83%*