

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА В ГРАНИЦАХ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

С. В. Лихолетова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Особо охраняемые природные территории имеют особое значение для сохранения биологического разнообразия, экологических систем, обеспечения благоприятной окружающей среды, а также для жизни и здоровья человека. Немаловажным является вопрос о степени их вовлечения в хозяйственную и иную деятельность, которая зачастую связана со строительством зданий, сооружений. Его решение напрямую связано с обеспечением целей и задач создания особо охраняемых природных территорий. Много проблем возникает и при «наложении» правового режима особо охраняемых природных территорий на земли иных категорий: населенных пунктов, лесного фонда и др. Их разрешение зависит от полноты и четкости регулирования в том числе вопросов определения видов разрешенного использования земельных участков с учетом возводимых зданий, сооружений. Сложности обусловлены тем, что застройка данных земель регулируется в комплексе земельным, градостроительным, жилищным и природоохранным законодательством.

Ключевые слова: *особо охраняемые природные территории, строительство объектов недвижимости, охранные зоны, виды разрешенного использования.*

Одним из видов использования земель практически всех категорий является возведение объектов недвижимости (зданий, сооружений) различного целевого назначения. Например, п. 2 ст. 77 ЗК РФ предполагает возможность размещения на землях сельскохозяйственного назначения зданий, сооружений, которые используются для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Данный вид использования нельзя назвать «профильным» для этой категории земель, тем не менее он согласуется с общим целевым назначением: для нужд сельского хозяйства. Категорией земель, которая по своей сути предполагает возведение объектов недвижимости, является категория земель населенных пунктов. В соответствии со ст. 83 ЗК РФ данные земли предназначены для застройки и развития населенных пунктов. А с учетом положений ст. 85 ЗК РФ, которые определяют виды территориальных зон, можно сделать вывод о том, что возводимые объекты могут быть самыми разными по своему непосредственному назначению: жилыми, общественно-деловыми, производственными и т.д. Также возведение объектов недвижимости предполагает и категория земель промышленности и иного специального назначения. Из формулировки ст. 87 ЗК РФ следует, что это могут быть объекты про-

мышленности, энергетики, транспорта, космической деятельности и т.д. Во всех приведенных примерах застройка согласуется с целевым назначением земель, характером потребностей людей и видов деятельности, которые можно осуществлять на предоставленных земельных участках. Она как бы «обслуживает» их. Без возведения соответствующих объектов недвижимости будет невозможно реализовать соответствующее целевое назначение этих земель.

Глава XVII ЗК РФ устанавливает категорию земель «земли особо охраняемых территорий и объектов», в состав которых в качестве одного из видов входят непосредственно земли особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Они характеризуются наиболее строгим режимом, который предполагает полное или частичное исключение из хозяйственной деятельности в целях сохранения данных земель. Одной из актуальных проблем является правовое регулирование возможности возведения на них объектов недвижимости.

По общему правилу, для возведения объекта недвижимости необходимо соблюсти следующие основные условия, при нарушении которых возведенный объект будет иметь режим самовольной постройки:

- 1) правовой режим земельного участка

должен допускать застройку;

2) необходимо получить права на земельный участок, позволяющие осуществлять строительство (например, предусмотренные ст. 40 и 41, гл. 5.7 ЗК РФ).

3) строительство должно осуществляться с учетом вида разрешенного использования земельного участка;

4) возведенный объект должен соответствовать градостроительным и строительным нормам и правилам.

При этом необходимо исходить из принадлежности участка к определенной категории земель и вида разрешенного использования. Последний может быть отражен в градостроительном регламенте той или иной территориальной зоны. Виды разрешенного использования земельного участка определяются в том числе с учетом характера объекта недвижимости, который располагается или будет на нем располагаться. Нужно учитывать, что в соответствии со ст. 36 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) градостроительные регламенты не устанавливаются в частности для земель ООПТ. Это обстоятельство имеет значение, если данные земли включаются в границы населенного пункта.

В Преамбуле Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – ФЗ № 33) дается понятие ООПТ. Для целей нашего исследования имеет значение включение в состав данных территорий земельных участков, поскольку на них осуществляется возведение объектов недвижимости. В отличие от значения и характера застройки земель иных категорий земли ООПТ в данном случае предполагают диаметрально противоположную направленность: сохранение их в «нетронутом» (по возможности) состоянии в силу их особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного ценного значения. Для этого законодательно закрепляется особый механизм: установление особого режима охраны, связанного с полным или частичным исключением из хозяйственного использования; наличие особого порядка получения и изменения статуса; включение в объекты федерального, регионального или местного значения; установление законодательного ограничения прав неопределенного круга лиц по территориальному признаку. Также в соответствии со ст. 27 ЗК РФ рас-

сматриваемые земли могут быть отнесены к изъятым из оборота или ограниченным в обороте. Последнее обстоятельство, в частности, определяет ограничения по предоставлению земель ООПТ в частную собственность.

Возможность осуществления строительства на землях ООПТ должна согласовываться с целями создания, особенностями правового режима в зависимости от их категории, в соответствии со ст. 2 ФЗ № 33. Указанные параметры закрепляются в нормативных правовых актах и применяются при решении вопроса о правомерности строительства в конкретных случаях. Общие требования закрепляются в ФЗ № 33. Поэтому имеют большое значение сохранение подхода к нормативному закреплению правового режима ООПТ и недопустимость внесения изменений в законодательство, которые бы его ослабляли, шли в разрез с объективной необходимостью и провозглашаемыми целями и задачами создания ООПТ. Важным является и то, что застройка предполагает осуществление неизбежно «сопутствующих» строительству видов деятельности: рубки леса, складирование стройматериалов, строительных конструкций и т.п., вплоть до проезда вне дорог тяжелой техники (то есть, возможно, по самым уникальным природным участкам). А это может иметь существенное значение для сохранения экологических систем, редких животных, растений. Поэтому при принятии решений о предоставлении земельных участков, разрешений на строительство данные обстоятельства могут стать основаниями для отказа. Так, было вынесено апелляционное определение Московского городского суда от 16 мая 2019 г. по делу № 33а-2639/2019. Истец указал, что он лишен возможности использовать для проживания земельный участок, поскольку его подключение к электрической сети возможно только через территорию рекреационной зоны национального парка. Он просил возложить на Министерство природных ресурсов и экологии России обязанность согласовать первичное технологическое присоединение к электрическим сетям с подписанием схемы прокладки кабельной линии лицензированным подрядчиком. Поскольку никем не оспаривалось и данными кадастрового учета подтверждается, что спорный земельный участок, собственником которого является истец, полностью входит в зону ООПТ федерального значения – национальный парк, суд пришел к

обоснованному выводу об отказе в удовлетворении исковых требований. Правовой режим, установленный законом в отношении ООПТ, не позволяет осуществлять деятельность по прокладке кабеля электрической сети.

ООПТ включены в состав земель особо охраняемых территорий и объектов. Соответственно на них распространяются общие положения, характерные для данной категории земель, а также специальные положения, отражающие их специфику. Из анализа правового регулирования других видов земель, относящихся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, можно сделать вывод, что они, в принципе, допускают, а в отдельных случаях предполагают нахождение объектов недвижимости на соответствующих территориях. В ст. 95 ЗК РФ содержатся следующие общие (отправные) положения.

1. Земли ООПТ относятся к объектам общенационального достояния, что обуславливает необходимость их сохранения. С данной характеристикой связана такая мера, как исключение или ограничение хозяйственной деятельности, неразрывно связанной с застройкой.

2. Закрепляется федеральная, региональная и муниципальная собственность. ФЗ № 33 определяет «уровень» ООПТ в зависимости от их вида: 1) государственные природные заповедники и национальные парки – федерального значения; 2) государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические – федерального и регионального значения; 3) природные парки – регионального значения. Законами субъектов РФ могут устанавливаться и иные категории ООПТ регионального и местного значения. Правовой режим ООПТ закрепляется в принимаемых положениях.

3. Допускается включение в земли ООПТ земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности в случаях, предусмотренных федеральными законами. Статья 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ (далее – ФЗ № 172) не предусматривает получение согласия собственника земельного участка. Статья 95 ЗК РФ также определяет, что допускается размещение природных парков на землях иных поль-

зователей, а также собственников. Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев. Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъятые у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев. ФЗ № 33 конкретизирует вопрос о сохранении при этом земельного участка на праве собственности у граждан и юридических лиц.

4. Если ООПТ были созданы в связи с тем, что в них входят особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых и создавались ООПТ, то запрещается деятельность, во-первых, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов, и, во-вторых, не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ. Таким образом, нужно согласовывать возможность возведения объектов недвижимости с первым параметром как с целью, а со вторым – как с юридическим основанием. При этом первый должен определять второй.

5. В пределах земель ООПТ изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается. Это подчеркивается положениями ст. 10 ФЗ № 172. В качестве еще одного механизма предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы при переводе земель ООПТ в земли других категорий. Изменение категории связано с утратой особо ценного значения территорий, и их использование в рамках данного целевого назначения становится невозможным.

6. На специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель ООПТ допускается ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом. Данное положение обуславливает возможность хозяйственного использования этих земель и соответственно возможность строительства объектов недвижимости, отвечающих параметрам допустимой деятельности. Возникает вопрос об определении видов разрешенного использования земельных участков и объек-

тов недвижимости, которые можно будет возводить на данных землях. В качестве примера приведем апелляционное определение Нижегородского областного суда от 14 мая 2019 г. по делу № 33-5235/2019. Руководствуясь ст. 95 ЗК РФ и установив, что истец является собственником земельного участка, категория земель – земли населенных пунктов, виды разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства, что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) об объекте недвижимости; истец на участке построил жилой дом; построенный объект недвижимого имущества обладает признаками самовольной постройки, поскольку создан без получения необходимых разрешений, суд правомерно отказал в признании права собственности на объект недвижимости (жилой дом), поскольку истец возвел жилой дом на земельном участке, относящемся к особо охраняемой территории – заказник регионального значения, разрешенный вид использования которого не предполагает индивидуальное жилищное строительство; в соответствии с правовым актом субъекта РФ о реорганизации ООПТ вводились ограничения на земельных участках, принадлежащих на праве собственности истцу, выраженные в том числе в запрете какого-либо капитального строительства на этих участках.

7. В качестве своеобразной буферной зоны для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на земли ООПТ на прилегающих земельных участках и водных объектах предусматривается создание охранных зон. В их границах также вводятся запреты и ограничения на осуществление хозяйственной деятельности и строительства, в том числе. Действует Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон». В соответствии с п. 8 ст. 26 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (далее – ФЗ № 342) до 1 января 2022 г. зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными в случае отсутствия сведений о

таких зонах в ЕГРН, если эти зоны установлены до дня официального опубликования данного закона.

8. Земли и земельные участки ООПТ находятся в соответствующей собственности и предоставляются бюджетным учреждениям, осуществляющим управление ими, на праве постоянного (бессрочного) пользования. Соответственно подлежит урегулированию порядок отказа учреждения от данного права на конкретный земельный участок и его дальнейшего предоставления гражданам и юридическим лицам на праве собственности или аренды. Данное обстоятельство имело значение при разрешении дела, рассмотренным арбитражным судом Московского округа (постановление от 22 марта 2019 г. № Ф05-2998/2019 по делу № А41-34466/18). На основании заключения кадастрового инженера установлено, что земельный участок, в нарушение п. 6 ст. 95 ЗК РФ предоставленный ответчику в аренду для строительства и размещения торгово-складского комплекса, расположен в границах ООПТ федерального значения – национальный парк, на землях стороннего землепользования. Арбитражные суды правомерно истребовали из чужого незаконного владения земельный участок путем сноса самовольных построек, поскольку национальный парк от права постоянного (бессрочного) пользования на спорный земельный участок не отказывался; орган местного самоуправления не имел права распоряжаться земельным участком, входящим в границы национального парка, а спорный земельный участок является изъятым из гражданского оборота. Администрация не обладала полномочиями по распоряжению данным участком, поскольку он входит в границы национального парка.

9. Пункт 7 ст. 95 ЗК РФ вводит целый ряд ограничений, связанных со строительством: запрет предоставления участков для ведения садоводства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, строительства автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций в границах ООПТ, а также строительства и эксплуатации промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на ООПТ деятельностью. Таким образом, важное значение имеет закрепление видов разрешенного использования земель ООПТ. В соответствии со ст. 2 ФЗ № 33 основные виды разрешенно-

го использования земельных участков, расположенных в границах ООПТ, определяются соответствующим положением о них. Могут быть также предусмотрены вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков. В случае зонирования основные и вспомогательные виды использования участков предусматриваются применительно к каждой функциональной зоне. Если допускается строительство, то в положении устанавливаются предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (не распространяются на случаи размещения линейных объектов). Тем не менее может устанавливаться запрет и на строительство линейных объектов. В соответствии с п. 6 ст. 26 ФЗ № 342 до установления в положении об ООПТ видов разрешенного использования земельных участков, предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, но не позднее 1 июля 2020 года, указанные виды разрешенного использования, параметры определяются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, в ведении которых находится ООПТ. В соответствии с п. 7 ст. 26 ФЗ № 342 в случае, если ООПТ полностью или частично расположена в границах земель лесного фонда, разрешенное использование земельных участков, расположенных в границах такой ООПТ, устанавливается положением о ней.

Немаловажный вопрос рассматривается С. В. Стрембелевым о включении земельного участка, относящегося к ООПТ, в границы населенного пункта, что само по себе не выводит участок из-под действия режима этой территории. Вместе с тем в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий таким образом, что в отношении участка, относящегося к землям населенных пунктов, будет действовать режим ООПТ. Он приходит к выводу, что для исключения земельного участка из-под действия режима ООПТ недостаточно нормативного акта о включении участка в границы населенного пункта, для этого необходимо принятие акта органа власти об уменьшении территории заказника. Это возможно при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы [1].

Связанная с этим проблема застройки земель анализируется Е. В. Луневой. Она отме-

чает, что жилищное законодательство не ставит факт возникновения права собственности на земельный участок под многоквартирным жилым домом в зависимость от оборотоспособности земель [2]. Аналогичное мнение в отношении земельных участков в ООПТ было изложено в письмах Министерства экономического развития РФ и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в которых указывается, что с момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета он относится к собственности собственников помещений многоквартирного дома и отсутствует необходимость в принятии решения соответствующими органами о его предоставлении. В данном случае необходимо сначала определиться с возможностью возведения зданий, сооружений в пределах ООПТ. Если же этот режим вводится на территории со сложившейся застройкой, то необходимо учитывать уже сложившееся использование участков, обоснованность их предоставления для строительства.

В КоАП РФ закреплена ст. 8.39, которая предусматривает ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ. Она не связана с возведением самовольной постройки (при нарушении требований к возведению объекта недвижимости). Последствием же возведения самовольной постройки может являться требование сноса возведенного объекта, приведения его в соответствие с установленными требованиями, прекращение прав на земельные участки. Указанные санкции закрепляются в гражданском, земельном и градостроительном законодательстве. Например, в ст. 46, 54 и 54.1 ЗК РФ закреплён порядок прекращения прав на земельные участки при возведении самовольной постройки. Статья 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» также не отражает рассматриваемые нами нарушения, связанные с застройкой земель ООПТ. В качестве санкции предусматривается выплата штрафа, что не соотнобразуется с целями сохранения экологических систем, животных и растений. Необходимо учитывать положения п. 4 ст. 95 ЗК РФ при выделении в пределах границ населенных пунктов зон особо охраняемых терри-

торий. В данном случае предусматривается запрет на использование объектов недвижимости, но только если это будет опасно для жизни и здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Согласно п. 5 ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации. Вместе с тем, если на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, расположено здание, сооружение, принадлежащее гражданам или юридическим лицам на праве собственности, то они имеют исключительное право на приобретение участка в собственность или в аренду (ст. 39.20 ЗК РФ). Поэтому предоставление земельного участка для осуществления вида разрешенного использования, допускающего застройку, в дальнейшем может повлечь принятие решения о его предоставлении в частную собственность. Положения земельного законодательства в данном случае носят общий характер и должны применяться с учетом специального правового режима земель ООПТ, который допускает нахождение участков в частной собственности в виде исключения в случаях, прямо предусмотренных законом.

Федеральный закон № 33 регулирует общественные отношения применительно к ООПТ: их организации, использования и охраны. Осуществление данных направлений должно реализовываться с учетом обозначенных целей:

1) сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда;

2) изучения естественных процессов в биосфере;

3) контроля за изменением ее состояния;

4) экологического воспитания населения.

Применительно к этому требованию можно привести Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 сентября 2018 г. № Ф08-6630/2018 по делу № А63-18198/2017. Руководствуясь ст. 95 ЗК РФ и установив, что не завершенные строи-

тельством объекты расположены в границах природных объектов, имеющих особое природоохранное значение и находящихся под охраной государства (в границах зон горно-санитарной охраны курорта и памятника природы краевого значения), арбитражные суды правомерно обязали осуществить снос незавершенных строительством объектов (нежилых зданий), придя к выводу о том, что спорные постройки возведены с нарушением правил целевого использования земли; документальных подтверждений тому, что осуществляемое строительство соответствует особому режиму охраны курорта, а также не нарушает режим охраны регионального памятника природы, не предоставлено; с учетом особого статуса территории у органа местного самоуправления отсутствовали полномочия по предоставлению земельного участка в аренду и выдаче разрешения на строительство, в связи с чем спорные объекты являются самовольными постройками. Соответственно необходимым является рассмотрение вопросов о возможностях использования территорий ООПТ для возведения объектов недвижимости и ограничение и застройки при необходимости их охраны в рамках установленных целей. Они должны разрешаться исходя из факторов, которые учитываются при принятии решений о создании ООПТ: сохранение биологического разнообразия (что подразумевает и сохранение территории как ареала обитания животных и растений, сохранение «спокойствия» животных, количественных показателей территории, влияние «присутствия людей» на сохранение среды обитания и др.); сохранение природных и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность; сохранение геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность; сохранение уникальных природных комплексов и объектов, в том числе одиночных природных объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность. Исходя из этого, можно сделать вывод о тех объектах, для сохранения которых создается ООПТ и которые могут быть затронуты или нарушены при возведении объектов недвижимости.

При создании ООПТ сведения о них, об их границах подлежат внесению в ЕГРН в соответствии с Федеральным законом от 13 ию-

ля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Статья 10 устанавливает общие положения к реестру границ, включая сведения об ООПТ. С точки зрения предоставления земельных участков и осуществления строительства важным является вопрос о внесении информации об описании местоположения границ, реквизитов решений о создании ООПТ, установлении охранных зон и хронологии их принятия, содержании ограничений. Обязательным приложением к решению о создании ООПТ являются сведения о границах такой территории, которые должны содержать графическое описание местоположения границ такой территории, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН. Форма графического описания местоположения границ, требования к точности определения координат характерных точек границ ООПТ, а также к формату электронного документа, содержащего указанные сведения, установлены Приказом Минэкономразвития России от 23 ноября 2018 г. № 650. В качестве примера можно привести постановление Арбитражного суда Московского округа от 24 декабря 2018 г. № Ф05-5075/2015 по делу № А41-47572/14. Руководствуясь ст. 95 ЗК РФ и установив, что сведения в ГКН о границах спорных участков были внесены после установления границ национального парка, и спорные земельные участки были приобретены заявителем (и его правопреемниками) с видом разрешенного использования «для размещения и строительства объектов» также после установления границ национального парка без указания на их отнесение как к землям национального парка, так и к землям ООПТ, апелляционный суд правомерно признал незаконными действия органа кадастрового учета по включению в состав сведений ГКН сведений о земельных участках об их вхождении в зону ООПТ федерального значения, придя к обоснованному выводу о том, что доказательств, свидетельствующих о включении спорных земельных участков в зону ООПТ или в зону, для которой установлен дифференцированный режим особой охраны с учетом природных, историко-культурных и иных особенностей, в деле не имеется. При рассмотрении дела были приняты во внимание правовые позиции Верховного Суда РФ, изложенные в определении от 19 февраля 2015 г. № 305-КГ14-4322 по

делу № А41-40555/2013 (об оспаривании действий по внесению в ГКН сведений о включении земельных участков в зону ООПТ федерального значения, обязанности исключить сведения; в удовлетворении требования отказано, поскольку установление зоны с особыми условиями использования территорий было произведено до возникновения у заявителя прав на спорные участки, его права и законные интересы не могут быть нарушены действиями органа кадастрового учета, так как эти действия не влияют на факт нахождения участков в границах такой зоны), а также Президиума ВАС РФ, изложенные в Постановлении от 24 сентября 2013 г. № 17867/12 по делу № А41-30054/2011 (о признании незаконными действий по восстановлению в ГКН сведений об обременении особым режимом использования земли; в удовлетворении требования отказано, поскольку права заявителя не нарушаются фактом нахождения земельного участка в зоне охраны памятника истории и культуры и его территории, а, следовательно, не могут нарушаться оспариваемыми действиями ответчика).

Сведения в ЕГРН вносятся на основе кадастрового учета ООПТ, который осуществляется в специальном порядке. Статья 4 ФЗ № 33 предусматривает осуществление такого кадастрового учета. Государственный кадастр ООПТ ведется в целях в том числе определения перспектив развития сети данных территорий, их учета при планировании социально-экономического развития регионов. Регулируется данный вопрос Приказом Минприроды России от 19 марта 2012 г. № 69, который включает следующие сведения, имеющие значение для осуществления строительства: категория и значение, цели создания ООПТ, ее профиль и статус, дата создания и реорганизации, нормативная основа функционирования ООПТ, ведомственная подчиненность, местоположение, границы, число участков, зонирование территории, географическое положение, площадь и режим охранной зоны, наличие в границах ООПТ иных ООПТ, природные особенности и негативное воздействие, общий режим охраны и использования, собственники, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков, находящихся в границах соответствующей территории, размещенные объекты. Каждый из этих параметров должен приниматься во внимание при нормативном регулировании до-

пустимости строительства на землях той или иной категории ООПТ и при принятии решения о возможности строительства в конкретном случае.

В положениях о различных ООПТ закрепляются такие вопросы, как запреты и разрешения на осуществление видов деятельности, включая строительство. Наиболее острыми являются вопросы регулирования хозяйственного и иного использования территорий заповедников и национальных парков. Например, в соответствии с Постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в РФ» и Приказом Минобрнауки России от 29 апреля 2019 г. № 44н «Об утверждении Положения о государственном природном заповеднике «Уссурийский» им. В. Л. Комарова Дальневосточного отделения Российской академии наук» (далее – Заповедник) предусмотрено следующее: запрет любой деятельности, противоречащей его задачам, в том числе предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства, садоводства и огородничества, а также иных целей, не связанных с выполнением задач и функционированием Заповедника; строительство и размещение сельскохозяйственных и промышленных предприятий, жилых и складских помещений, туристических баз, домов отдыха, санаториев, дач, кемпингов, палаточных городков и других объектов, не связанных с выполнением возложенных на Заповедник задач и не образующих его инфраструктуру; строительство дорог и путепроводов, водопроводов, газопроводов, нефтепроводов, линий электропередачи и прочих линейных объектов, не связанных с выполнением возложенных на Заповедник задач и не образующих его инфраструктуру; создание объектов размещения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, загрязнение территории, воздушной среды и водных объектов; действия, ведущие к беспокойству диких животных. Последнее хотя и не характеризует размещение объектов недвижимости, но при их нахождении на территории и использовании людьми может повлечь обозначенные последствия. Иные виды деятельности, не связанные с выполнением возложенных на Заповедник задач, поддержанием и развитием его инфраструктуры, нару-

шающие естественное развитие природных процессов, угрожающие состоянию природных комплексов и объектов, причиняющие вред растительному и животному миру, среде их обитания. Таким образом, перечень является открытым и подлежит оценке.

На территории Заповедника допускаются мероприятия и деятельность, направленные на проведение научных исследований, включая экологический мониторинг; ведение эколого-просветительской деятельности и развитие экологического туризма (маршруты, сроки, периоды их организации и проведения разрабатываются и утверждаются Заповедником); разработка, организация, обустройство (организация информационных центров, смотровых площадок, мест отдыха) имущества Заповедника, нанесение надписей и знаков на деревьях, валунах, обнажениях горных пород. На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался Заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования Заповедника: например, организация стационарных и мобильных информационных центров, центров экскурсионного обслуживания, смотровых площадок, мест отдыха и мест, оборудованных для временного проживания экологических туристов, постов и кордонов охраны. Проектная документация объектов капитального строительства, строительство и реконструкция которых на территории Заповедника допускаются, подлежит государственной экологической экспертизе федерального уровня.

Приказом Минобрнауки России от 11 марта 2019 г. № 11н «Об утверждении Положения о государственном природном заповеднике «Карадагский» (далее – Заповедник) предусмотрено практически то же. Отдельно оговаривается режим охранной зоны Заповедника. Дополняется разрешение на строительство дорог и путепроводов, водопроводов, газопроводов, линий электропередачи и прочих линейных объектов, если они служат для обеспечения функционирования Заповедника. На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования допускается эксплуатация специализированного жилого фонда, эксплуатация экспедиционной научно-исследовательской базы – общежитий, летних сезонных вагончиков, временных де-

ревянных домиков, эксплуатация хозяйственной части морской акватории возле причала.

Свои особенности имеют государственные природные биосферные заповедники. Предусмотрено создание биосферных полигонов. Применительно к специально выделенным участкам территории полигонов определяется возможность размещения объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта. Специально выделенные земельные участки территории полигонов могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду.

Более мягкий режим установлен для национальных парков. Предусматривается зонирование их территории. В соответствии со ст. 15 ФЗ № 33 выделяются рекреационные зоны, которые предназначены для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров; зоны хозяйственного назначения, в границах которых допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка. В их границах могут быть расположены населенные пункты, что также предусматривает строительство объектов недвижимости. На основе Постановления Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. № 138 был принят Приказ Минприроды России № 293, Федеральной службы охраны РФ № 59 от 7 мая 2019 г. «Об охранной зоне национального парка «Государственный комплекс «Завидово». В Приложении № 1 приводится Карта-схема границ охранной зоны национального парка. Приложение № 2 содержит Положение об охранной зоне национального парка. В связи с этим можно сослаться на апелляционное определение Самарского областного суда от 3 апреля 2018 г. по делу № 33а-4209/2018. Признавая незаконным решение об отказе в предоставлении в аренду земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, суд в порядке ст. 39.2, 39.14, ч. 6 ст. 95 ЗК РФ установил, что ответчиком не представлено

надлежащих доказательств, свидетельствующих о нахождении спорного участка в границах национального парка, при том, что испрашиваемый земельный участок находится в границах старой застройки, по функциональному зонированию участок относится к хозяйственной зоне и к категории земель населенных пунктов, схема расположения участка на кадастровом плане территории утверждена.

Как отмечает Т. В. Злотникова, в результате нововведений стало возможно ранее жестко запрещенное в заповедниках «развитие познавательного туризма». Такое вовлечение заповедников в процесс активной туристической деятельности, да еще с учетом отсутствия в отечественном законодательстве понятия «познавательный туризм», легализует потенциальную застройку земель заповедников рекреационными объектами капитального характера (гостевыми домами, гостиницами, коттеджами и т.п.), хотя это противоречит целям и задачам заповедников. Аналогичное и такое же опасное понижение ранее существовавшего жесткого правового режима коснулось отдельного вида заповедников – государственных природных биосферных заповедников [3].

Был принят Приказ Минприроды России от 14 декабря 2017 г. № 670 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации государственной услуги по выдаче разрешений на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, планируемых в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также разрешения на ввод в эксплуатацию указанных объектов». Он регулирует получение разрешения на строительство с учетом положения о соответствующей ООПТ. Предполагается получение земельного участка на том или ином праве. Прилагаются документы: правоустанавливающие документы на земельный участок (при отсутствии в ЕГРН); градостроительный план земельного участка или реквизиты проекта планировки территории и проекта межевания территории в отношении линейного объекта; материалы, содержащиеся в проектной документации; положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства; разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, рекон-

струкции и др. Основаниями для отказа в выдаче разрешения на строительство являются отсутствие предусмотренных документов; несоответствие представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным градостроительным планом земельного участка или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории.

Было принято Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 822 «Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы». Устанавливается порядок представления проектной документации для проведения государственной экспертизы проектной документации (градостроительной экспертизы) и государственной экологической экспертизы. Отдельно обозначенные вопросы регулируются Приказом ФСО России от 29 июня 2017 г. № 357 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой охраны РФ государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов капитального строительства, строительство и реконструкцию которых планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении ФСО России, и выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию указанных объектов».

Еще одним вопросом, не получившим должного закрепления в законодательстве, является вопрос о возможности строительства зданий, сооружений на уже предоставленном участке, на котором возведены некоторые объекты. Например, четко не урегулирована возможность возведения вспомогательных строений. Гражданским кодексом РФ выделяются вспомогательные виды разрешенного использования. Критерием для отнесения строений и сооружений к вспомогательным

является наличие на земельном участке, на котором расположен объект, строения или сооружения, по отношению к которому новое строение выполняет вспомогательную или обслуживающую функцию. Согласно п. 3 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ в случае строительства на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования выдача разрешений на строительство не требуется.

Осложняется ситуация и целым рядом нарушений при осуществлении управления территориями ООПТ [4]. Одним из недостатков называют отсутствие единства в установлении правового режима ООПТ и их охранных зон в принимаемых положениях, разную степень детализации, отсутствие положений об охранных зонах. Все это затрудняет принятие решений, связанных с запретом или возможностью осуществления хозяйственной деятельности, в том числе предполагающей строительство.

Литература

1. Стрембелев, С. В. Гражданско-правовые последствия введения в отношении земельного участка режима особо охраняемой природной территории. Комментарий к Определению Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20.03.2018 № 9-КГ17-23 / С. В. Стрембелев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 11. – С. 30–40.
2. Лунева, Е. В. Права на земельный участок на особо охраняемой природной территории под многоквартирным жилым домом: правореализационные проблемы / Е. В. Лунева // Бюллетень нотариальной практики. – 2014. – № 3. – С. 46–48.
3. Злотникова, Т. В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий / Т. В. Злотникова // Экологическое право. – 2019. – № 2. – С. 15–21.
4. Паламарчук, А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания / А. В. Паламарчук // Законность. – 2018. – № 1. – С. 3–10.

Лихолетова Светлана Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: UnivChel@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 10 декабря 2019 г.

DOI: 10.14529/law200108

LEGAL REGULATION OF CONSTRUCTION WITHIN THE BOUNDARIES OF LANDS OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES

S. V. Likholetova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

Specially protected natural areas are of particular importance for the conservation of biological diversity, ecological systems, ensuring a favorable environment, as well as for human life and health. An important issue is the degree of their involvement in economic and other activities, which are often associated with the construction of buildings and structures. Its solution is directly related to ensuring the goals and objectives of the creation of specially protected natural areas. Many problems arise when the «imposition» of the legal regime of specially protected natural areas on the land of other categories: settlements, forests and others. Their resolution depends on the completeness and clarity of regulation, including the issues of determining the types of permitted use of land plots, taking into account the buildings and structures being built. The difficulties are caused by the fact that the development of these lands is regulated in the complex by land, urban planning, housing and environmental legislation.

Keywords: *specially protected natural territories, construction of real estate objects, protected zones, types of permitted use.*

References

1. Strembelev S. V. [Civil-legal consequences of introduction of the regime of specially protected natural territory in relation to the land plot. Comment to the Definition of the Judicial Board on civil cases of the armed forces of the Russian Federation from 20.03.2018 № 9-KG17-23]. *Vestnik e'konomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii [Bulletin of economic justice of the Russian Federation]*, 2018, no. 11, pp. 30–40. (in Russ)
2. Luneva E. V. [Rights to a land plot on a specially protected natural territory under an apartment building: legal realisation problems]. *Byulleten' notarial'noj praktiki [Bulletin of notary practice]*, 2014, no. 3, pp. 46–48. (in Russ)
3. Zlotnikova T. V. [Modern tendencies of legal regulation of protection and use of specially protected natural territories]. *E'kologicheskoe pravo [Environmental law]*, 2019, no. 2, pp. 15–21. (in Russ)
4. Palamarchuk A. V. [Prosecutor's supervision over the execution of legislation on specially protected natural territories, conservation and use of animal objects and their habitat]. *Zakonnost' [Legality]*, 2018, no. 1, pp. 3–10. (in Russ)

Svetlana Vyacheslavovna Likholetova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: UnivChel@mail.ru.

Received 10 December, 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Лихолетова, С. В. Правовое регулирование строительства в границах земель особо охраняемых природных территорий / С. В. Лихолетова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 51–62. DOI: 10.14529/law200108.

FOR CITATION

Likholetova S. V. Legal regulation of construction within the boundaries of lands of specially protected natural territories. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 51–62. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200108.
