

государственное казенное учреждение
Ленинградской области
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ
ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

191311, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3
тел./факс: 710 00 56, тел: 710 00 32
E-mail: gulo.geirz@gmail.com

от 31.01.2023 № 02-02/10

Председателю комитета
градостроительной политики
Ленинградской области
Кулакову И.Я.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственным казенным учреждением Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» (далее – Институт) в соответствии с Вашим обращением проведена правовая экспертиза по вопросу о возможности предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в зонах подтопления (затопления), для строительства индивидуальных жилых домов.

По результатам экспертизы Институт пришел к следующему заключению.

В соответствии со статьей 3 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

К отношениям по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, специальные федеральные законы.

К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным,

лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Согласно пункту 1 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным настоящим Кодексом, федеральными законами, а подпунктом 1 пункта 2 той же статьи уточняется, что в числе ограничений прав на землю могут устанавливаться ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий.

В силу пунктов 2 и 3 статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации в границах зон с особыми условиями использования территорий устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено законами о недрах, воздушным и водным законодательством, и ограничивают или запрещают размещение и (или) использование расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества и (или) ограничивают или запрещают использование земельных участков для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления зон с особыми условиями использования территорий.

Земельные участки, включенные в границы зон с особыми условиями использования территорий, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Понятие и виды зон с особыми условиями использования территории установлены пунктом 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьей 105 Земельного кодекса Российской Федерации.

Указанная норма Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункт 17 статьи 105 Земельного кодекса Российской Федерации относят к зонам с особыми условиями использования территорий в том числе зоны затопления, подтопления.

По смыслу подпункта 5.1 пункта 8 статьи 39.11, подпункта 2 пункта 8 статьи 39.15, подпункта 14.1 статьи 39.16, подпункта 3 пункта 5 статьи 39.17, подпункта 2 пункта 1 статьи 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предоставлен, если такой земельный участок полностью расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения использования земельных участков в которой не допускают использования земельного участка в соответствии с целями его использования

В силу части 2 статья 67.1 Водного кодекса Российской Федерации зоны затопления, подтопления устанавливаются, изменяются в отношении территорий, подверженных негативному воздействию вод и не обеспеченных сооружениями и (или) методами инженерной защиты, указанными в части 4 настоящей статьи.

Правовой режим зон затопления, подтопления и ограничения использования территорий, входящих в их состав, установлены частью 3 той же статьи, которая устанавливает, что в границах зон затопления, подтопления запрещаются:

- 1) строительство объектов капитального строительства, не обеспеченных сооружениями и (или) методами инженерной защиты территорий и объектов от негативного воздействия вод;
- 2) использование сточных вод в целях повышения почвенного плодородия;
- 3) размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих веществ, пунктов хранения и захоронения радиоактивных отходов;
- 4) осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами.

Как видно, в отличие от пункта 3 части 3 статьи 67.1 Водного кодекса Российской Федерации, в котором содержится категорический запрет размещения на земельных участках в составе зон затопления, перечисленных в нем объектов, пункт 1 той же части не устанавливает полный запрет строительства на этих же земельных участках объектов капитального строительства.

Содержащийся в пункте 1 части 3 статьи 67.1 Водного кодекса Российской Федерации запрет касается только строительства таких объектов капитального строительства, которые не обеспечены сооружениями и (или) методами инженерной защиты территорий и объектов от негативного воздействия вод, к которому затопление, подтопление отнесены пунктом 16 статьи 1 Водного кодекса Российской Федерации.

При этом, часть 4 статьи 67.1 Водного кодекса Российской Федерации относит к сооружениям инженерной защиты территорий и объектов от негативного воздействия вод водоограждающие дамбы, берегоукрепительные сооружения и другие сооружения инженерной защиты, предназначенные для защиты территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, а к методам инженерной защиты - искусственное повышение поверхности территорий, устройство свайных фундаментов и другие методы, строительство и применение которых может осуществляться, как органами местного самоуправления, так и юридическими и физическими лицами - правообладателями земельных участков, в отношении которых осуществляется такая защита.

Таким образом, приведенные нормы права в их совокупности позволяют сделать вывод об отсутствии оснований для отказа в предоставлении гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах установленных зон затопления, подтопления.

Такого же вывода придерживается и Верховный Суд Российской Федерации (кассационное определение Судебной коллегии по административным делам от 23.11.2022 № 6-КАД22-6-К2).

Данный судебный акт, в отличие от некоторых других судебных актов, ранее принимавшихся Верховным Судом Российской Федерации, основан на

последней, действующей в настоящее время редакции статьи 67.1 Водного кодекса Российской Федерации, введенной Федеральным законом от 01.05.2022 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации», несколько изменившей содержание ограничения использования территорий зон затопления, подтопления и расширившей перечень способов и методов инженерной защиты такой территории, включив в их число мероприятия, которые могут выполняться в отношении отдельного земельного участка его правообладателями (например, искусственное повышение его поверхности, устройство свайных фундаментов), в связи с чем, учитывая возможность оспаривания гражданами действий и решений органов местного самоуправления в судебном порядке, Институт рекомендует ориентироваться именно на эту позицию Верховного Суда Российской Федерации (по крайней мере, пока она не изменится в результате рассмотрения других судебных дел).

Перед предоставлением гражданам земельных участков, расположенных в границах зоны затопления, подтопления, получатели таких земельных участков должны быть осведомлены о наличии соответствующих ограничений их использования и возникновении у них обязанностей по предотвращению негативного воздействия вод на объекты капитального строительства, которые будут строиться на этих земельных участках, и иметь возможность отказаться от такого земельного участка.

По мнению Института, соответствующее разъяснение может содержаться в решении о предоставлении гражданину земельного участка и (или) в заключаемом с ним договоре, а реализация мероприятий может осуществляться не только до начала строительства, но и одновременно с ним (в процессе строительства).

Дополнительно следует отметить, что, вышеуказанные нормы не отменяют действие положений пункта 17 статьи 24, пункта 10 статьи 25, пункта 3 части 1 статьи 26, пункта 2 части 1 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации, согласно которым:

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, а также в отношении водных объектов, по которым проходит Государственная граница Российской Федерации, относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, а также в отношении внутренних морских вод, относится к полномочиям,

переданным Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Не отменяют они и положения статьи 7.1 Водного кодекса Российской Федерации, согласно которой мероприятия по предотвращению негативного воздействия вод (далее - водохозяйственные мероприятия) осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий в соответствии со статьями 24 - 27 настоящего Кодекса или лицами, которые в соответствии с настоящим Кодексом используют водные объекты и (или) на которых настоящим Кодексом возложена обязанность по осуществлению таких мероприятий.

Водохозяйственные мероприятия могут осуществляться государственными (муниципальными) учреждениями, подведомственными органам государственной власти, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, определенных статьями 24 - 27 настоящего Кодекса.

В случае, если осуществление водохозяйственных мероприятий не возложено в установленном порядке на государственные (муниципальные) учреждения, указанные в части 2 настоящей статьи, или на указанных в части 1 настоящей статьи лиц, которые используют водные объекты и (или) на которых настоящим Кодексом возложена обязанность по осуществлению таких мероприятий, органы государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют закупки работ, услуг по осуществлению водохозяйственных мероприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и настоящим Кодексом.

К числу таких водохозяйственных мероприятий, проводимых в целях предотвращения негативного воздействия вод на определенные территории и объекты, частью 1 статьи 67.1 Водного кодекса Российской Федерации отнесены, такие мероприятия, как:

предпаводковые обследования территорий, подверженных негативному воздействию вод, и водных объектов;

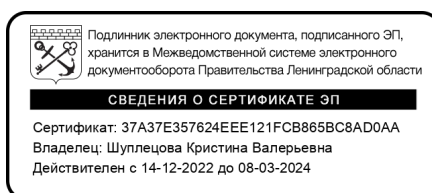
восстановление пропускной способности русел рек (дноуглубление и спрямление русел рек, расчистка водных объектов);

уполаживание берегов водных объектов, их биогенное закрепление, укрепление песчано-гравийной и каменной наброской, террасирование склонов.

С учетом изложенного, в целях обеспечения реализации органами местного самоуправления Ленинградской области областных законов от 14.10.2008 № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» и от 17.07.2018 № 75-оз «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «О

бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» Институт рекомендует предусмотреть превентивное (до предоставления гражданам земельных участков) проведение органами местного самоуправления и государственной власти Ленинградской области водохозяйственных мероприятий, направленных на предотвращение негативного воздействия вод в отношении земельных участков, подлежащих предоставлению в соответствии с указанными областными законами и расположенными в границах территорий зон затопления, подтопления.

Исполнительный директор



К.Шуплецова