



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, в связи с жалобой гражданина В.Б.Колобаева

город Санкт-Петербург

13 октября 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.Б.Колобаева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 утверждены Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон (далее также – Правила от 24 февраля 2009 года, Правила). Подпункт «а» пункта 10 Правил гласит, что в пределах охранных зон без письменного решения о согласовании сетевых организаций юридическим и физическим лицам запрещаются строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений.

1.1. Конституционность приведенного положения оспаривает гражданин В.Б.Колобаев, который, как следует из представленных материалов, 16 апреля 2019 года обратился в администрацию городского округа Клин Московской области с уведомлением о планируемом строительстве садового дома на принадлежащем ему земельном участке с видом разрешенного использования «для садоводства», расположенном в своей основной части в границах охранной зоны линии электропередачи. По результатам рассмотрения обращения вынесено обратное уведомление от 22 апреля того же года о недопустимости размещения объекта строительства на участке, поскольку заявителем не получено согласие на такое размещение у собственника линии электропередачи. 3 мая 2019 года филиал публичного акционерного общества «Московская объединенная электросетевая компания» отказал в согласовании планируемого строительства.

Решением Тимирязевского районного суда города Москвы от 9 июня 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда

от 8 декабря 2020 года и кассационным определением Второго кассационного суда общей юрисдикции от 2 июня 2021 года, В.Б.Колобаеву отказано в удовлетворении административного иска к администрации городского округа Клин Московской области о признании незаконным ее обратного уведомления. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2022 года В.Б.Колобаеву отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Суды обосновали свою позицию ссылкой, в частности, на подпункт «а» пункта 10 Правил от 24 февраля 2009 года, отклонив довод заявителя о необходимости применения пункта 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах зоны с особыми условиями использования территории не допускается, за исключением случаев размещения зданий, сооружений в границах придорожных полос автомобильных дорог общего пользования.

1.2. По мнению В.Б.Колобаева, оспариваемое положение, примененное в его деле вопреки пункту 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации и конституционным полномочиям Правительства Российской Федерации в области нормотворчества, нарушает его конституционные права и не соответствует статьям 8 (часть 2), 9, 15 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 36 (части 2 и 3) и 115 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, с учетом статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подпункт «а» пункта 10 Правил от 24 февраля 2009 года является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на его основании решается вопрос о необходимости согласования застройщиком строительства или реконструкции здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в границах охранной зоны объектов электросетевого хозяйства, с собственником (владельцем) объектов

электросетевого хозяйства, в связи с размещением которых установлена эта охранная зона.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства (статья 2), право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2), в том числе вправе иметь в частной собственности землю, причем владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 9, часть 2; статья 36, части 1 и 2).

Будучи одной из основ конституционного строя России, право частной собственности, как следует из статьи 18 Конституции Российской Федерации, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что конституционные гарантии охраны частной собственности законом, выражающие принцип ее неприкосновенности, а также конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере. Вместе с тем право частной собственности не абсолютно, его ограничения могут вводиться федеральным законом, если они необходимы для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, как это вытекает из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с иными ее нормами, в частности статьями 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2). При этом ограничения должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности. Вмешательство государства в отношения собственности не должно быть произвольным, не должно

нарушать конституционное соотношение между интересами общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно признаваемых ценностей и никто не подвергался чрезмерным обременениям (постановления от 16 июля 2008 года № 9-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 31 октября 2019 года № 32-П, от 5 марта 2020 года № 11-П и др.).

Значимым средством обеспечения такого баланса выступают надлежащие процедуры взаимодействия граждан с органами публичной власти. Законодатель при их закреплении должен руководствоваться критериями определенности, стабильности и предсказуемости, поддерживая как можно более высокий уровень доверия между субъектами экономической деятельности и создавая все условия для защиты права собственности и иных имущественных прав (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 года № 11-П, от 10 марта 2016 года № 7-П и от 11 ноября 2021 года № 48-П). При этом, по смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 27 октября 2015 года № 28-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 9 апреля 2020 года № 16-П и др.; определения от 5 октября 2001 года № 199-О, от 7 июня 2011 года № 767-О-О, от 29 октября 2020 года № 2517-О и др.), ни одно решение субъекта, наделенного публичными функциями, если оно затрагивает права и свободы граждан, не может быть выведено из сферы судебного контроля. Суды же при рассмотрении дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы – иное вело бы к тому, что право на судебную защиту, гарантируемое статьей 46 Конституции Российской Федерации, оказывалось бы существенно ущемленным.

3. Правила от 24 февраля 2009 года определяют порядок установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства, а также особые условия использования земельных участков, расположенных в пределах таких зон,

обеспечивающие безопасное функционирование и эксплуатацию этих объектов (пункт 1).

Охранные зоны объектов электросетевого хозяйства относятся к зонам с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются независимо от категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков в целях: защиты жизни и здоровья; безопасной эксплуатации объектов транспорта, связи, энергетики, обороны и безопасности; обеспечения сохранности объектов культурного наследия; охраны окружающей среды, включая сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения и истощения вод, сохранение среды обитания животных и растений; обеспечения обороны страны и безопасности государства (пункт 1 статьи 104 и пункт 23 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, а также пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Для достижения перечисленных целей в границах зон с особыми условиями использования территорий вводятся 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 либо использование расположенных на участке объектов недвижимости либо ограничивают или запрещают использование участка для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления таких зон (подпункт 1 пункта 2 статьи 56 и пункт 2 статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации). Ограничения прав на землю в таких зонах устанавливаются бессрочно или на определенный срок, сохраняются при переходе права собственности на участок к другому лицу, подлежат государственной регистрации в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами (пункты 4–6 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации).

Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением тех, которые возникают в силу федерального

закон (пункт 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации). Зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными (измененными) со дня внесения сведений о зоне (изменений) в Единый государственный реестр недвижимости, а со дня исключения из него сведений о зоне, если иное не предусмотрено федеральным законом, она считается прекратившей существование, ограничения же использования в ней участков – недействующими (пункт 24 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации).

3.1. Применительно к охраняемым зонам объектов электросетевого хозяйства Правила от 24 февраля 2009 года запрещают осуществлять там любые действия, которые могут нарушить безопасную работу этих объектов, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, либо повлечь причинение вреда жизни, здоровью, имуществу физических и юридических лиц, а также повлечь экологический ущерб и пожары (пункт 8).

В силу подпункта «а» пункта 10 Правил, оспариваемого заявителем по настоящему делу, в пределах охраняемых зон без письменного решения о согласовании сетевых организаций юридическим и физическим лицам запрещаются строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений. Пункт же 12 Правил регулирует порядок согласования. Так, для получения письменного решения о согласовании таких действий заинтересованные лица обращаются с письменным заявлением к сетевой организации (ее филиалу, представительству или структурному подразделению), ответственной за эксплуатацию объектов электросетевого хозяйства, не позднее чем за 15 рабочих дней до осуществления действий, а та в течение 2 дней с даты поступления заявления рассматривает его и принимает решение о согласовании (отказе в согласовании). Письменное решение о согласовании (отказе в согласовании) вручается заявителю либо направляется ему почтовым отправлением с уведомлением о вручении, а кроме того, он информируется сетевой организацией о принятом решении с использованием факсимильных или электронных средств связи, если в заявлении указано на

необходимость такого информирования. Отказ в согласовании действий допускается, если они нарушают требования, установленные нормативными актами, и могут повлечь нарушение функционирования объектов электросетевого хозяйства. Отказ должен быть мотивированным и содержать ссылки на положения нормативных актов, которые будут нарушены вследствие производства заявителем соответствующих работ (осуществления соответствующих действий). Лица, получившие решение о согласовании, обязаны осуществлять действия в охранных зонах с соблюдением условий, обеспечивающих сохранность объектов электросетевого хозяйства. При получении письменного решения о согласовании строительства, капитального ремонта и реконструкции зданий и сооружений одновременно с указанным заявлением сетевой организации направляется проектная документация, разработанная применительно к соответствующим объектам, а если ее разработка в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности не обязательна, одновременно с заявлением представляются сведения о параметрах объекта, который планируется построить (изменении параметров при реконструкции), о сроках и объемах работ по строительству, реконструкции и ремонту. Требовать от лиц, заинтересованных в осуществлении строительства, реконструкции и ремонта, иные документы и сведения не допускается.

Ограничение прав на землю юридических и физических лиц в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, отказ сетевой организации в выдаче письменного решения о согласовании строительства, капитального ремонта, реконструкции или сноса зданий и сооружений могут быть обжалованы лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке (пункт 7 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации и пункт 12 Правил от 24 февраля 2009 года). Суд, рассматривая иск об оспаривании такого отказа, обязан проверить, кроме прочего, его мотивированность. На это, к примеру, указано в кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2022 года № 5-КАД21-65-К2.

До вступления в силу Правил от 24 февраля 2009 года вопросы установления охранных зон объектов электроэнергетики и вопросы ограничений в их пределах прав юридических и физических лиц на землю регулировались, в частности, Правилами охраны электрических сетей напряжением до 1000 вольт (утверждены Постановлением Совета Министров СССР от 11 сентября 1972 года № 667) и Правилами охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт (утверждены Постановлением Совета Министров СССР от 26 марта 1984 года № 255). Эти акты также предусматривали необходимость получить согласие организации, эксплуатирующей линии электропередачи, на производство строительных и иных работ в пределах охранных зон (соответственно пункты 4 и 11).

Институт получения предварительного согласия уполномоченной организации на строительство или реконструкцию зданий и сооружений в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства предназначен для обеспечения надежной и безопасной работы этих объектов, для защиты жизни и здоровья, притом что отказ в таком согласовании должен быть мотивированным и может быть оспорен в суде. Сам по себе данный институт отвечает требованиям статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1–3), 36, 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку, выполняя свое предназначение, поддерживает равновесие имущественных и иных прав и законных интересов юридических и физических лиц, с одной стороны, а с другой – прав (полномочий) собственников (владельцев) объектов электросетевого хозяйства и их обязанностей. В то же время правотворческие органы вправе предусмотреть наряду с таким согласованием или вместо него иные конституционно приемлемые средства достижения подобного равновесия, защиты прав и законных интересов субъектов соответствующих правоотношений в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства.

4. Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменено регулирование

условий и порядка ограничения хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц в зонах с особыми условиями использования территорий, включая регулирование института согласования такой деятельности. В частности, Земельный кодекс Российской Федерации дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» (статьи 104–107). Эти изменения преследуют цель комплексной регламентации таких зон (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П), в том числе на стыке земельного и градостроительного законодательства.

4.1. Пункт 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации (вступил в силу с 4 августа 2018 года – часть 2 статьи 27 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ) содержит общий запрет требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах зоны с особыми условиями использования территории, предусматривая исключение из него для размещения зданий, сооружений в границах придорожных полос автомобильных дорог общего пользования. В соответствии же со статьей 26 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» строительство, реконструкция в границах таких полос объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласия в письменной форме владельца дороги (часть 8), а если для размещения объекта капитального строительства требуется подготовка документации по планировке территории, документация по планировке территории, предусматривающая размещение такого объекта в границах придорожной полосы автомобильной дороги, до ее утверждения согласовывается с владельцем дороги (часть 8²).

Вместе с тем переходными положениями Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ сохранено требование согласования

хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц с собственниками (владельцами) объектов, в целях охраны которых установлены соответствующие зоны, для ряда других зон с особыми условиями использования территорий. Так, в силу его статьи 26 до дня установления зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газо-, нефте-, нефтепродукто- и аммиакопроводов) в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации и с утвержденным Правительством Российской Федерации положением о такой зоне строительство, реконструкция зданий, сооружений в границах минимальных расстояний до трубопроводов допускаются только по согласованию с организацией – собственником системы газоснабжения, нефте-, нефтепродукто-, аммиакопровода или уполномоченной ими организацией (часть 21), а пункт 3 статьи 106 данного Кодекса не применяется в случае, предусмотренном частью 3 статьи 4 Федерального закона от 1 июля 2017 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны» (часть 46).

Последняя норма предусматривает, что до установления с первой по шестую подзон приаэродромной территории в порядке, предусмотренном Воздушным кодексом Российской Федерации, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция объектов капитального строительства, размещение радиотехнических и иных объектов, которые могут угрожать безопасности полетов, создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, установленного на аэродроме, объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов, в границах приаэродромных территорий или полос воздушных подходов на аэродромах, санитарно-защитных зон аэродромов должны осуществляться при условии согласования размещения этих объектов в срок не более чем 30 дней с организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, с организацией, уполномоченной федеральным органом

исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, либо – для аэродрома гражданской авиации – с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации); в случае непредставления согласования размещения этих объектов или непредставления отказа в согласовании их размещения в установленный срок размещение объекта считается согласованным.

Однако пункт 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, нормы иных законов федерального уровня не требуют согласования юридическими и физическими лицами размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах охранных зон объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электроэнергии).

Часть 10 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ (в действующей редакции, введенной федеральными законами от 27 декабря 2019 года № 455-ФЗ и от 30 декабря 2021 года № 447-ФЗ) предусматривает, что зоны с особыми условиями использования территорий, которые установлены до 1 января 2025 года нормативными актами или решениями об их установлении, при соблюдении условий, указанных в частях 8 и 9 той же статьи, считаются установленными вне зависимости от соответствия решений об их установлении требованиям, установленным в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации; внесение изменений в указанные решения или принятие новых решений об установлении таких зон или их границ в соответствии с требованиями данного Кодекса не требуется, за исключением случая, предусмотренного частью 11 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ.

Приведенное переходное положение определяет условия признания установленными зон с особыми условиями использования территорий, включая охранные зоны объектов электросетевого хозяйства, которые были созданы до 1 января 2025 года, не регулируя вопросов ограничения

использования земельных участков в таких зонах. Эти вопросы затрагиваются иными переходными положениями Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ применительно к отдельным видам зон с особыми условиями использования территорий (например, части 21 и 46 статьи 26), в число которых охранные зоны объектов электроэнергетики не входят.

4.2. Введение пунктом 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации общего запрета требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах зон с особыми условиями использования территорий предполагает нормативное закрепление иных средств обеспечения надежной и безопасной работы объектов, в целях охраны которых установлены соответствующие зоны, включая охранные зоны объектов электросетевого хозяйства, а равно средств защиты жизни и здоровья граждан в таких зонах. Для решения данной задачи Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ внес изменения, в частности, в Земельный кодекс Российской Федерации, конкретизировав условия и порядок ограничений размещения юридическими и физическими лицами зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах зон с особыми условиями использования территорий, в том числе в связи с использованием земельных участков в таких зонах.

Так, статья 106 Земельного кодекса Российской Федерации, которой в составе главы XIX он дополнен указанным Федеральным законом, предусматривает следующее. В утверждаемом Правительством Российской Федерации положении в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением возникающих в силу федерального закона (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия), помимо иных предписаний должен содержаться перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах таких зон, за исключением случаев, если перечень этих ограничений установлен федеральным законом, а также перечень ограничений хозяйственной и иной деятельности, которые могут быть установлены на водном объекте в случае,

если в границы зоны с особыми условиями использования территории включаются акватория водного объекта, ее часть; данным положением могут быть установлены разные перечни таких ограничений в зависимости от видов или характеристик объектов и территорий, в отношении которых устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий (подпункт 6 пункта 1). При определении перечня ограничений использования земельных участков должны устанавливаться исчерпывающий перечень видов зданий, сооружений, их разрешенного использования (назначения), или требования к параметрам зданий, сооружений, размещение которых допускается либо запрещается в границах зоны, или требования к зданиям, сооружениям, размещение которых допускается в границах зоны, исходя из оценки их влияния на объект, территорию, в целях охраны которых установлена зона, либо из оценки влияния объекта, территории на размещаемые здания, сооружения при условии, что оценка соответствия данным требованиям может быть предметом экспертизы проектной документации; при определении перечня ограничений использования земельных участков должен устанавливаться исчерпывающий перечень видов деятельности, которые допускаются или запрещаются в границах зоны (пункт 2). В решении об установлении зоны с особыми условиями использования территории указываются в том числе конкретные ограничения использования земельных участков из перечня ограничений, установленных федеральным законом или положением о зоне соответствующего вида, за исключением случая, предусмотренного пунктом 8 той же статьи; включение в решение об установлении зоны таких ограничений использования земельных участков, которые не предусмотрены федеральным законом или положением о зоне, не допускается (подпункт 2 пункта 7). Если в соответствии с федеральным законом или положением о зоне соответствующего вида установленный перечень ограничений использования земельных участков является единым для всех зон данного вида и не может меняться в зависимости от характеристик объекта или территории, применительно к которым устанавливается зона, в решении об установлении зоны не указываются

ограничения использования земельных участков в границах зоны, ее подзон, а указываются сведения о федеральном законе или положении о зоне, которыми установлены эти ограничения (пункт 8).

Названная обязанность Правительства Российской Федерации закреплять в положениях о зонах с особыми условиями использования территорий конкретный (а для некоторых случаев – исчерпывающий) перечень ограничений и запретов хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц направлена на защиту их прав и законных интересов, позволяя в том числе исключить (если законом не предусмотрено иное) согласование их действий в таких зонах с собственниками (владельцами) объектов, в целях охраны которых установлены такие зоны. С данным регулированием согласуются также положения статьи 51 «Разрешение на строительство» (в действующей редакции) и статьи 51¹ «Уведомление о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома», введенной Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ, Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Отсутствие – как общее правило – необходимости предварительно согласовывать размещение зданий, сооружений или осуществление иных видов деятельности в соответствующих зонах с собственниками (владельцами) объектов, в целях охраны которых установлены такие зоны, не исключает учета мотивированной нормативными требованиями позиции этих собственников (владельцев) органами публичной власти при решении ими в ходе рассмотрения заявлений (уведомлений) заинтересованных лиц вопроса о возможности строительства или реконструкции в таких зонах.

Тем самым установление в пункте 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации общего запрета требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности юридическими и физическими лицами в границах зон с особыми условиями использования территорий – притом что этот запрет сопряжен с развернутой нормативной конкретизацией условий и порядка ограничений названной

деятельности, которая не должна, как это вытекает из статей 17, 19, 34, 35, 36, 46 и 55 Конституции Российской Федерации, нарушать равновесие имущественных и иных прав заинтересованных лиц, – само по себе объективно направлено на исключение произвола и повышение открытости и предсказуемости при принятии уполномоченными органами градостроительных и тому подобных решений, на устранение излишних препятствий для допускаемой законом деятельности в таких зонах. Поэтому сохранение требования о согласовании в соответствии с положением, являющимся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу, фактически снижает уровень гарантий прав граждан и организаций в отношениях по строительству или реконструкции зданий и сооружений – по сравнению с той моделью регулирования, которая предусмотрена в Земельном кодексе Российской Федерации.

4.3. Переход к новому регулированию правового режима зон с особыми условиями использования территорий, исключаящему, по общему правилу, согласование юридическими и физическими лицами размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах таких зон с собственниками (владельцами) объектов, в целях охраны которых они установлены, требует увязать прекращение действия прежнего порядка с утверждением положений о таких зонах, содержащих перечни конкретных, а для определенных случаев – исчерпывающих ограничений использования земельных участков (пункты 2, 7 и 8 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации).

Применительно к охраняемым зонам объектов электроэнергетики это не сделано. Подготовленный Минэнерго России в 2018 году проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об охраняемых зонах объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии) и о признании утратившими силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охраняемых зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий

использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» и постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1033 «О порядке установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» до настоящего времени не принят (ID проекта 02/07/12-18/00087114, доступен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов по адресу: *regulation.gov.ru*).

При таких обстоятельствах отказ (формально следующий из пункта 3 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 27 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ) от института предварительного согласования строительства или реконструкции зданий и сооружений на земельных участках в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства с собственниками (владельцами) объектов, в целях охраны которых такие зоны установлены, до введения в действие предусмотренных законом положений об охранных зонах объектов электросетевого хозяйства несет в себе конституционно неприемлемый риск нарушения надежной и безопасной работы этих объектов, ставящий под угрозу жизнь и здоровье граждан. Стремясь к балансу конституционных ценностей, Конституционный Суд Российской Федерации – учитывая, что само по себе требование о таком согласовании вне контекста современного регулирования, отказывающегося, по общему правилу, от этого института в пользу нормативного регулирования ограничений, применяемых органами публичной власти при решении вопроса о строительстве или реконструкции в охранных зонах, в конфликт с конституционными предписаниями не вступает, – считает необходимым прибегнуть к конституционному истолкованию оспариваемой нормы. При этом он, в частности, исходит из того, что механизм согласования строительства или реконструкции зданий и сооружений с собственником (владельцем) объектов электросетевого хозяйства, в связи с размещением которых установлена охранный зона, должен быть – для сокращения обременений застройщиков административными процедурами и для обеспечения защиты их прав – максимально приближен к той модели

регулирования, которая с 2018 года установлена применительно к зонам с особыми условиями использования территорий непосредственно в Земельном кодексе Российской Федерации и согласуется с закрепленными Градостроительным кодексом Российской Федерации порядками выдачи разрешения на строительство и уведомления о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, поскольку, по смыслу статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации, обязанностью публичной власти является минимизация последствий промедления с принятием подзаконного регулирования, которым обеспечивается реализация федерального закона, улучшающего положение субъектов правоотношений.

5. Таким образом, подпункт «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, не противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой:

его применение в действующей системе правового регулирования к отношениям, связанным со строительством или реконструкцией зданий и сооружений на земельных участках, полностью или частично расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, является временной мерой до введения в действие соответствующих положений об охранных зонах объектов электроэнергетики;

получение физическим или юридическим лицом, планирующим строительство или реконструкцию здания или сооружения (застройщиком) на земельном участке, полностью или частично расположенном в охранный зоне объектов электросетевого хозяйства, предварительного письменного решения о согласовании таких действий соответствующей сетевой организацией не является обязательным условием подачи застройщиком заявления о выдаче разрешения на строительство или уведомления в уполномоченный орган власти о планируемых строительстве или реконструкции здания или сооружения;

после принятия уполномоченным органом власти к рассмотрению заявления застройщика о выдаче разрешения на строительство или уведомления о планируемых строительстве или реконструкции данный орган при необходимости получить решение о согласовании таких действий самостоятельно обращается к сетевой организации за получением такого решения; при этом нормативно установленный срок выдачи разрешения на строительство или направления уполномоченным органом власти обратного уведомления застройщику продлевается на нормативно установленный срок рассмотрения сетевой организацией уведомления о согласовании строительства или реконструкции здания или сооружения; кроме того, правило о том, что ненаправление уполномоченными органами в нормативно определенный срок уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) о недопустимости их размещения на земельном участке считается согласованием данными органами строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, в этом случае не применяется;

отказ сетевой организации в согласовании планируемых строительства или реконструкции здания или сооружения может быть обоснован только указанием на конкретный предотвращаемый таким отказом риск для объектов электросетевого хозяйства, жизни, здоровья, имущества юридических или физических лиц; данный отказ не препятствует подаче застройщиком нового уведомления после вступления в силу положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, утверждаемого Правительством Российской Федерации;

разрешение на строительство или обратное уведомление о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров здания или сооружения установленным параметрам и (или) о допустимости размещения здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, полученное застройщиком до вступления в силу

нового положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, утверждаемого Правительством Российской Федерации, не может быть отозвано после вступления в силу данного положения;

при обжаловании в суд застройщиком отказа в согласовании сетевой организацией строительства или реконструкции здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, а также при обжаловании в суд застройщиком полученного им отказа в выдаче разрешения на строительство или обратного уведомления уполномоченного органа власти о несоответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров здания или сооружения установленным параметрам и (или) о недопустимости размещения здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, в связи с отказом в согласовании сетевой организацией суд обязан содержательно оценивать основания такого отказа, не ограничиваясь только критериями соблюдения процедуры и ссылкой на нормативное требование получить решение сетевой организации о согласовании.

Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – в кратчайший срок внести изменения в действующее правовое регулирование, установив в положении об охранных зонах объектов электроэнергетики порядок, исключающий получение физическими и юридическими лицами предварительного письменного согласования строительства или реконструкции зданий и сооружений в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать подпункт «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой:

его применение в действующей системе правового регулирования к отношениям, связанным со строительством или реконструкцией зданий и сооружений на земельных участках, полностью или частично расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, является временной мерой до введения в действие соответствующих положений об охранных зонах объектов электроэнергетики;

получение физическим или юридическим лицом, планирующим строительство или реконструкцию здания или сооружения (застройщиком) на земельном участке, полностью или частично расположенном в охрannой зоне объектов электросетевого хозяйства, предварительного письменного решения о согласовании таких действий соответствующей сетевой организацией не является обязательным условием подачи застройщиком заявления о выдаче разрешения на строительство или уведомления в уполномоченный орган власти о планируемых строительстве или реконструкции здания или сооружения;

после принятия уполномоченным органом власти к рассмотрению заявления застройщика о выдаче разрешения на строительство или уведомления о планируемых строительстве или реконструкции данный орган при необходимости получить решение о согласовании таких действий самостоятельно обращается к сетевой организации за получением такого решения; при этом нормативно установленный срок выдачи разрешения на строительство или направления уполномоченным органом власти обратного уведомления застройщику продлевается на нормативно установленный срок рассмотрения сетевой организацией уведомления о согласовании строительства или реконструкции здания или сооружения; кроме того,

правило о том, что ненаправление уполномоченными органами в нормативно определенный срок уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) о недопустимости их размещения на земельном участке считается согласованием данными органами строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, в этом случае не применяется;

отказ сетевой организации в согласовании планируемых строительства или реконструкции здания или сооружения может быть обоснован только указанием на конкретный предотвращаемый таким отказом риск для объектов электросетевого хозяйства, жизни, здоровья, имущества юридических или физических лиц; данный отказ не препятствует подаче застройщиком нового уведомления после вступления в силу положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, утверждаемого Правительством Российской Федерации;

разрешение на строительство или обратное уведомление о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров здания или сооружения установленным параметрам и (или) о допустимости размещения здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, полученное застройщиком до вступления в силу нового положения об охранных зонах объектов электроэнергетики, утверждаемого Правительством Российской Федерации, не может быть отозвано после вступления в силу данного положения;

при обжаловании в суд застройщиком отказа в согласовании сетевой организацией строительства или реконструкции здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, а также при обжаловании в суд застройщиком полученного им отказа в выдаче разрешения на строительство или обратного уведомления уполномоченного органа власти о

несоответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции параметров здания или сооружения установленным параметрам и (или) о недопустимости размещения здания или сооружения на земельном участке, расположенном полностью или частично в охранной зоне объектов электросетевого хозяйства, в связи с отказом в согласовании сетевой организацией суд обязан содержательно оценивать основания такого отказа, не ограничиваясь только критериями соблюдения процедуры и ссылкой на нормативное требование получить решение сетевой организации о согласовании.

2. Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – в кратчайший срок внести изменения в действующее правовое регулирование, установив в положении об охранных зонах объектов электроэнергетики порядок, исключающий получение физическими и юридическими лицами предварительного письменного согласования строительства или реконструкции зданий и сооружений в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Колобаева Всеволода Борисовича, вынесенные на основании подпункта «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 43-П



Конституционный Суд
Российской Федерации