

Научная статья

УДК 342

DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-3-22-34

Цели установления зон с особыми условиями использования территорий как конституционно-правовые ценности

Алмаз Назметдинович Кучембаев

Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина
Москва, Россия

Юридическое агентство «Кучембаев и партнеры»
Москва, Россия

czvp@mail.ru

Аннотация

Изучая практику Верховного и Конституционного судов, научную литературу, автор анализирует характер целей установления зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ), их взаимосвязь между собой и соотношение с видами зон.

В статье исследуется публичный интерес, достижение которого обеспечивается установлением ЗОУИТ. Описывается двойная природа ЗОУИТ как ограничений прав на земельные участки и как градостроительных зон. В результате такой работы автор делает ряд выводов.

В-первых, многие виды ЗОУИТ преследуют сразу несколько целей установления. Например, за целью обеспечения безопасности эксплуатации объектов ЗОУИТ часто стоит также цель охраны жизни и здоровья граждан, которая нередко оказывается более важной с точки зрения судов.

Во-вторых, в связи с наличием сразу нескольких целей у одного вида ЗОУИТ соотнести между собой отдельные виды и цели установления ЗОУИТ не во всех случаях возможно. По этой причине на первое место для установления ЗОУИТ выходит не соответствие какой-либо заявленной в законе цели, а соответствие вида ЗОУИТ конституционно значимым ценностям.

В-третьих, поскольку установление ЗОУИТ связано с ограничением права частной собственности, это должно происходить в соответствии с принципом соразмерности. Данный принцип подразумевает, что ограничение должно быть необходимым и достаточным для защиты конституционно значимых ценностей.

Ключевые слова

зоны с особыми условиями использования территорий, ЗОУИТ, градостроительное зонирование, санитарно-защитная зона, водоохранная зона, прибрежная защитная полоса, охрана жизни и здоровья, охраняемые зоны трубопроводов, охранные зоны железных дорог, приаэродромная территория, запретная зона, зоны охраны объектов культурного наследия.

Для цитирования

Кучембаев А. Н. Цели установления зон с особыми условиями использования территорий как конституционно-правовые ценности // Юридическая наука и практика. 2024. Т. 20, № 3. С. 22–34. DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-3-22-34

© Кучембаев А. Н., 2024

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2024. Т. 20, № 3
Juridical Science and Practice, 2024, vol. 20, no. 3

The Purpose of Establishing Zones with Special Conditions for the Use of the Territory as Constitutional and Legal Values

Almaz N. Kuchembaev

Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation

Law Agency “Kuchembev and Partners”

czvp@mail.ru

Abstract

The author, studying the judicial practice of higher courts and scientific literature, analyzes the nature of the objectives of establishing zones with special conditions for the use of territories, their relationship to each other and the relationship with the types of zones. As a result, the work concludes that many types of ZOUIT have several purposes of establishment at once.

Also it is not possible to correlate individual types and goals of ZOUIT in all cases. That's why more important is the conformity of the type of ZOUIT to constitutionally significant values, than to the objectives of establishing.

And, the final conclusion is that establishment of a ZOUIT must comply with the principle of proportionality.

Keywords

zones with special conditions for the use of territories, ZOUIT, urban planning zoning.

For citation

Kuchembaev A. N. The purpose of establishing zones with special conditions for the use of the territory as constitutional and legal values. *Juridical Science and Practice*, 2024, vol. 20, no. 3, pp. 22–34. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-3-22-34

Цели установления зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ) наравне с объектами, правовыми режимами, месторасположением и конфигурацией зон признаются в литературе общими юридически значимыми признаками ЗОУИТ [1, с. 8] и в качестве таковых объясняют не только характер накладываемых ограничений, но и в целом природу ЗОУИТ как ограничения права собственности.

Статья 104 ЗК РФ¹ называет пять целей: 1) защита жизни и здоровья граждан; 2) безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства; 3) обеспечение сохранности объектов культурного наследия; 4) охрана окружающей среды, в том числе защита и сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира; 5) обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Заметим, что Кодекс принят в 2001 г., однако данная норма введена только Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² – до этого же правовой статус таких зон регулировался лишь отдельными законодательными нормами.

Согласимся, что принятие Закона показало сформировавшийся тренд «разработки и установления общих для всех ЗОУИТ норм регулирования при сохранении специфики режимов отдельных видов зон» [2, с. 28].

Соотношение целей и принципов установления ЗОУИТ

ЗОУИТ в том или ином виде существуют во всем мире, и их природа – ограничение прав собственности – не оспаривается в целом, но может ставиться под сомнение в каждом отдельном случае.

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² СЗ РФ. 2018. № 32 (Ч. II). Ст. 5135.

Цели установления не только объясняют характер ЗОУИТ, но и объясняют природу ЗОУИТ как ограничения права собственности. Именно цели объясняют, почему ЗОУИТ могут ограничивать такую конституционно-значимую ценность, как право частной собственности на землю.

Конституционный Суд РФ, рассуждая о конфликте целей установления ЗОУИТ и права собственности на соседние с ними участки, относя к дискреции законодателя полномочия определять такие цели, говорит в Постановлении от 11 ноября 2021 г. № 48-П³ о гарантиях защиты от произвольного вмешательства в права собственности:

«Конституция Российской Федерации, наделяя законодателя дискрецией при регулировании права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом... закрепляет в статье 55 (часть 3), что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо *в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*,] <...> для защиты иных конституционно значимых ценностей (курсив наш. – А. К.)».

Исходя из приведенной цитаты, обратим внимание на следующее:

- 1) перечень целей установления ЗОУИТ может быть и шире, чем определено в ст. 104 ЗК РФ;
- 2) введение ограничений возможно только на уровне федеральных законов.

Принцип соблюдения определенной меры при введении и применении ограничений прав и свобод в науке конституционного права и в конституционно-правовой практике получил наименование «принцип соразмерности». Конституционный Суд России в 1998 г. обозначил его как «принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан социально значимым интересам и целям, закрепленным в Конституции РФ»⁴.

Конституционный Суд России в ряде своих решений сформулировал определенные концептуальные подходы к сущности и содержанию принципа соразмерности: ограничение является соразмерным, если оно вызвано исключительно необходимостью защиты социальных ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, и иными средствами защитить указанные ценности невозможно (постановление от 02.02.1996 № 4-П⁵); ч. 3 ст. 55 Конституции РФ не допускает несоразмерное указанным в ней конституционно значимым целям ограничение прав и свобод человека и гражданина (постановление от 27.04.2001 № 7-П⁶); вводимые законодателем ограничения должны обеспечивать достижение конституционно значимых

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2021 № 48-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю. В. Тихонова» // СЗ РФ. 2021. № 47. Ст. 7946.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.1998 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К. М. Кульнева, В. С. Лалуева, Ю. В. Лукашова и И. П. Серебренникова» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 701.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товариществ с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А. Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

целей и не быть чрезмерными (определение от 10.12.2002 № 316-О⁷); ограничение является соразмерным, если федеральный закон не посягает на основное содержание права (свободы), не искажает его существо (постановление от 26.12.2003 № 20-П⁸); и др.

Реализация принципа соразмерности заложена в регулировании ЗОУИТ. В ст. 104 Земельного кодекса заявлены цели установления ЗОУИТ.

Далее в ст. 106 Земельного кодекса закреплено правило, что при определении перечня ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах зоны с особыми условиями использования территории, должен устанавливаться исчерпывающий перечень видов деятельности, осуществление которых допускается и (или) запрещается в границах указанной зоны.

То, что ограничения ЗОУИТ не должны затрагивать «само существо» права собственности, реализуется через режим ЗОУИТ, который не дает никаких прав использовать соседний участок, а также через обязанность изъятия недвижимости на условиях предварительной компенсации при невозможности использовать объекты недвижимости, на которые накладываются ограничения.

Однако согласно действующему законодательству, порядок установления ЗОУИТ сегодня не предполагает этапа, когда оценивается разумность местоположения объекта ЗОУИТ. Речь в первую очередь про те объекты, которые созданы человеком.

Сегодня разумность создания объекта ЗОУИТ определяется зоуитарием самостоятельно, исходя из размера компенсации, которую нужно будет выплатить владельцу земельного участка, на который накладываются ограничения. Под зоуитарием тут понимается любое лицо, на которое по тем или иным причинам возлагается обязанность установить ЗОУИТ.

При этом часто зоуитарий не компетентен или вовсе не заинтересован считать свои расходы. В таких условиях было бы логично, если бы реализация этого принципа открывала собственнику соседнего участка возможность оспорить целесообразность определения местоположения объекта ЗОУИТ. Это можно сделать по аналогии с сервитутом, когда в сервитуте некоторого участка может быть отказано, если будет установлена возможность другого, менее обременительного прохода (проезда).

Такого механизма сейчас нет, остается только оспаривать соответствующее постановление Правительства Российской Федерации или заявить о несоответствии закона Конституции.

Кроме того, цели установления ЗОУИТ не могут быть направлены исключительно на рациональную организацию работы органов власти, а ограничения в результате установления ЗОУИТ должны быть сформулированы однозначно. Например, по мнению Конституционного Суда РФ, цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод⁹, а юридическое равенство и принцип соразмерности не предполагают расширительное толкование вводимых законом ограничений конституционно одобряемым целям¹⁰.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 316-О «По жалобе граждан В. И. Белокрытцовой, К. Н. Бережного, А. П. Бобрус и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 5. Ст. 503.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 160.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 06.06.2002 № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрчика Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 11 и пункта 6 статьи 83 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.10.2022 № 45-П «По делу о проверке конституционности статьи 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами гражданки И. И. Пантелеевой» // СЗ РФ. 2022. № 44. Ст. 7655.

Учитывая, что регулирование отношений с ЗОУИТ предполагает сначала определение отдельных видов зон в законе и только после этого установление на местности конкретных границ зон, полагаем, что гарантии защиты от произвольного ограничения права собственности можно достичь, лишь предоставив на уровне закона собственникам соседних участков право оспаривать целесообразность таких зон.

Конфликт интересов при установлении ЗОУИТ

При установлении ЗОУИТ возможен не только конфликт из-за ограничения права собственности на соседний участок, но и конфликт интересов у самого государства.

Характер целей установления ЗОУИТ, заявленных в ст. 104 ЗК РФ, указывает на то, что все они ориентированы на охрану общих благ, защиту публичных интересов. Понятие «публичный интерес» не раскрывается в законодательстве, но такая попытка есть в судебной практике и в литературе.

Так, в п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части Гражданского кодекса Российской Федерации»¹¹ упоминается, что под публичными интересами, в частности, следует понимать:

- интересы неопределенного круга лиц;
- обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан;
- обеспечение интересов обороны и безопасности государства;
- обеспечение охраны окружающей природной среды.

Как видим, цели установления ЗОУИТ во многом совпадают с предложенным пониманием публичного интереса. Но есть и различия. В частности, ст. 104 ЗК РФ предусматривает такую цель, как охрана объектов культуры.

Действующее регулирование ЗОУИТ, как ограничения прав собственников соседних участков, выглядит так, что неустановление ЗОУИТ возможно только по доброй воле зоуитариев. И воля эта, по сути самоограничение, определяется только экономическими последствиями в виде обязанности компенсировать убытки собственникам участков, на которые накладывается ЗОУИТ.

Например, зоуитарии-частники отказываются от строительства (эксплуатации) завода, разработки месторождения минералов и т. д., если в результате существования такого объекта размер компенсации собственникам соседних участков приведет проект к отрицательному экономическому эффекту, т. е. из-за расходов не будет прибыли.

Устанавливающие ЗОУИТ органы власти также учитывают экономические последствия, если за зоуитарием стоят интересы государственного бюджета. Предположим, государству необходимо обеспечить защиту окружающей среды, в том числе через установление границ водоохраных зон. Это, однако, требует проведения за счет бюджета кадастровых работ, а также организации в границах устанавливаемых водоохраных зон центральной системы ливневой канализации.

В то же время выделять и расходовать бюджетные средства нужно не только на защиту экологии, но и на оборону самого государства, защиту жизни и здоровья его граждан. Тем самым возникает конфликт интересов у регулятора.

Надо отметить, что в литературе проводится разграничение публичного и общественного интереса. Так, в качестве основания для ограничения права частной собственности называют:

- наличие публичного (всеобщего) интереса (необходимость взимания налогов, факт обладания особым имуществом, необходимость национализации и т. п.); и

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Рос. газета. 2015. 30 июня.

– признание общественного (совпадающего с публичным) интереса, проявляющегося в установлении тех или иных препятствий в использовании находящегося в частной собственности имущества в связи с наличием общественно полезных целей [3, с. 233].

Иногда также выделяется отдельно государственный интерес [4]. Эта позиция подкреплена упоминанием в ст. 333.37 НК РФ¹² «государственных и (или) общественных интересов».

Учитывая существующую сегодня отсрочку применения норм об обязательном установлении границ ЗОУИТ, очевидно, что для законодателя любой публичный интерес, например «водоохранный», преобладает над правом частной собственности, но проигрывает государственному бюджетному интересу. Бюджетный интерес тем самым является системообразующим, измеряющим все публичные интересы вместе взятые и самостоятельным, возможно главенствующим, публичным интересом.

Конфликт интересов у регулятора сильно затрудняет достижение баланса. Можно было бы определить на уровне закона обязанность по установлению всех ЗОУИТ, обязанность по установлению которых лежит на органах власти, как это сделано, например, в отношении озера Байкал.

Однако реализовать такой подход одновременно для всех водоемов страны действительно труднодостижимо. В таком случае остается лишь рассуждать о недопустимости отсрочки по установлению границ в отношении тех объектов, зоны которых должны установить органы власти.

Соотношение видов и целей ЗОУИТ

Избежать произвольного установления ЗОУИТ и, соответственно, произвольного вмешательства в права собственности можно было бы за счет более точного установления целесообразности (соответствия конституционно значимым ценностям) отдельных видов зон. Но исторически самостоятельно сформировавшиеся разные ЗОУИТ настолько сложны и многообразны, что такой вариант также маловероятен.

В действующей ст. 105 ЗК РФ перечислено 28 видов ЗОУИТ. Цели и виды зон в Кодексе не соотнесены.

В литературе признается, что «отнести целый ряд уже установленных зон по предусмотренным ЗК РФ целям их создания к тому или иному виду их создания не всегда возможно» [2, с. 32].

В судебной практике соотношение целей и видов ЗОУИТ также нередко вызывает сложности. Применение судами ст. 104 ЗК РФ сводится к обоснованию ограничения права собственности через указание цели установления ЗОУИТ. При этом достижение одной цели может оправдываться другой.

Зачастую установление отдельного вида ЗОУИТ не преследует только одну цель. Это отмечается и в юридической литературе. Например, И. Ю. Башаева называет среди целей установления приаэродромных территорий «обеспечение безопасности полетов воздушных судов, исключение их негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду» [5, с. 15].

А. Б. Бородина в свое время отмечала, что «наряду с основной целью установления зоны часто присутствуют и сопутствующие цели» [6, с. 116]. Однако трудно согласиться с автором в том, что при установлении зоны в связи с эксплуатацией объектов электроэнергетики цель защиты жизни и здоровья граждан является «сопутствующей» безопасности функционирования самого объекта.

Согласно ст. 2, 7 и 41 Конституции РФ жизнь и здоровье человека признаются высшим благом, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности. Иными словами, достижение цели защиты жизни и здоровья граждан – это одна из основополагающих конституционных обязанностей государства.

¹² СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

В упомянутом выше Постановлении от 11 ноября 2021 г. № 48-П Конституционный Суд РФ высказал позицию, что публично-правовой режим ЗОУИТ преобладает над правом частной собственности на соседние участки при обстоятельствах, когда речь идет о сносе индивидуального жилого дома в границах охранной зоны трубопровода (газопровода).

В данном деле собственники ссылались на то, что их постройку нельзя признать самовольной. Конституционный Суд, тем не менее, указал, что объект, в чью пользу установили ЗОУИТ, может быть опасен для окружающих, поэтому сносить постройки в этой зоне необходимо вне зависимости от добросовестности лица, которое их построило. Таким образом, более значимой целью Суд посчитал цель защиты жизни и здоровья граждан.

Безусловно, при установлении охранной зоны на протяжении всего трубопровода речь идет о защите жизни и здоровья неопределенного круга лиц. И хотя согласно подп. «е» п. 3 Правил охраны газораспределительных сетей¹³ охранный зона газораспределительной сети устанавливается в целях обеспечения нормальных условий ее эксплуатации и исключения возможности ее повреждения, трудно обосновать утверждение, что индивидуальный дом по соседству опасен для трубопровода. Исходя из такой логики, ни один трубопровод не мог бы находиться в границах населенных пунктов, где угроза исходила бы от любых соседних объектов. Совершенно очевидно, что по отношению к сохранению жизни и здоровья людей исключение опасности для трубопровода является сопутствующей целью.

В другом деле Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о целях установления минимальных допустимых расстояний от трубопроводов, также посчитал приоритетным сохранение жизни и здоровья, дважды указав на такую цель, как «обеспечение благоприятных условий проживания»¹⁴. Речь также шла про снос жилых домов, которые были возведены на земельных участках, частично входящих в охранную зону магистрального газопровода. Суд отдельно подчеркнул, что жилые дома построены в пределах минимально допустимых расстояний до объектов системы газоснабжения, а газопровод относится к категории опасных производственных объектов, создающих угрозу жизни и здоровью людей.

По мнению Конституционного Суда РФ, «установленные федеральным законодателем ограничения фактического использования земельных участков, на которых размещены объекты системы газоснабжения, обусловленные взрыво- и пожароопасными свойствами газа, транспортируемого по газораспределительным сетям, и предусмотренные в связи с этим особые условия использования данных земельных участков и режим осуществления на них хозяйственной деятельности, направлены не только на обеспечение сохранности объектов системы газоснабжения при ее эксплуатации, обслуживании и ремонте, но и на предотвращение аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий и тем самым на защиту жизни и здоровья граждан, на обеспечение их безопасности».

Аналогичную позицию занял Верховный Суд РФ¹⁵. Об этом же говорит подп. «ж» п. 3 Правил охраны газораспределительных сетей, согласно которому целью установления минимально допустимых расстояний является обеспечение безопасности не только сетей, зданий и сооружений, но и «находящихся в них людей в случае возникновения аварийной ситуации на газораспределительной сети».

¹³ Постановление Правительства РФ от 20.11.2000 № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей» // СЗ РФ. 2000. № 48. Ст. 4694.

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 г. № 2318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Осиповой Людмилы Владиславовны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации, части шестой статьи 28 и частью четвертой статьи 32 Федерального закона „О газоснабжении в Российской Федерации“» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

¹⁵ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 08.02.2023 № 78-КАД22-26-КЗ. // Верховный Суд Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: https://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=2201996 (дата обращения: 07.11.2023).

Таким образом, угроза безопасной эксплуатации газопровода может привести к взрыву и, значит, создать угрозу жизни и здоровья.

И. Ю. Башаева в связи с этим отмечает двойственность характера ЗОУИТ, поскольку они необходимы, с одной стороны, для защиты окружающей среды от негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности человека, а с другой – для обеспечения безопасной эксплуатации объектов, которые сами представляют угрозу для человека и окружающей среды. Из этого автор делает вывод, что «такие зоны выполняют внутренние и внешние функции, которые определяют названные цели, а некоторые ЗОУИТ (например, запретная зона, устанавливаемая вокруг военного объекта) осуществляют их одновременно, то есть реализуют смешанные функции» [5, с. 16].

С таким определением нельзя не согласиться. Цель охраны жизни и здоровья, очевидно, всегда главенствующая, но в то же время редко самостоятельная (пожалуй, единственное исключение здесь – это зона затопления). В таком контексте важно признать, что разные цели установления ЗОУИТ взаимосвязаны и за целью обеспечения безопасности объектов стоит не только цель их сохранения.

То же касается иных ЗОУИТ:

1) *охранные зоны железных дорог* устанавливаются в целях обеспечения безопасной эксплуатации дорог и только в тех случаях, когда железная дорога проходит в небезопасных для нее местах¹⁶, а именно местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям; в районах подвижных песков; и др.

Отсюда видно, что первичным является не просто существование такого объекта, как железная дорога, а выгодность, стратегическое удобство расположения данного объекта с точки зрения публичного интереса (можно сказать – интереса транспортной безопасности страны). Сначала планируется оптимальное местоположение железной дороги и лишь после этого возникает интерес в ее безопасной эксплуатации, в сохранении жизни и здоровья людей. Но такое разграничение не проводится ни в законе, ни на практике. Пока цель сформулирована просто как защита объекта;

2) согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹⁷ *санитарно-защитные зоны* обязательно устанавливаются для промышленных объектов и производств, сооружений, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. В п. 2.1 СанПиНа указана такая цель, как обеспечение безопасности населения. При этом в Правилах установления санитарно-защитных зон¹⁸ цели установления таких зон не определяются.

В одном из определений Верховного Суда РФ цель установления санитарно-защитных зон определена как «защита жизни и здоровья граждан; охрана окружающей среды»¹⁹. В этом деле речь шла о том, что в границы санитарно-защитной зоны могли попасть земельные участки,

¹⁶ См.: п. 7 Постановления Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 27.12.2023).

¹⁷ Постановление Главного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 „Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов“» // Российская газета. 2008. 9 февр.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1636.

¹⁹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 28.12.2022 № 305-ЭС22-14342 по делу № А40-101706/2021 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

предназначенные для размещения жилых домов, в том числе в рамках реализации Программы реновации жилищного фонда города Москвы.

Предназначение соседних с санитарно-защитной зоной участков определялось правилами землепользования и застройки, которые не предусматривали размещение здесь санитарно-защитной зоны. Роспотребнадзор отметил, что границы таких зон не могут устанавливаться индивидуальным проектом вразрез с документами территориального планирования, и суды трех инстанций поддержали эту позицию. Однако Верховный Суд отправил дело на пересмотр, посчитав ошибочным вывод о том, что проекты зон должны учитывать положения документов территориального планирования, поскольку последние в случае их противоречия проекту зоны имеют приоритет. Напротив, установление подобной зоны, по мнению высшего суда, – одно из оснований для изменения правил землепользования и застройки.

Это дело хорошо показывает, что сбалансировать цели установления ЗОУИТ и цель защиты прав собственности на земельные участки в городах можно посредством планирования. Во-первых, это нормативный уровень регулирования отношений. Во-вторых, это придает системе определенную эластичность. В-третьих, зонирование, к которому многие авторы относят и установление ЗОУИТ, все-таки является способом ограничения прав собственности с сохранением гражданского оборота.

К сожалению, пока что система норм по установлению ЗОУИТ говорит о последующем внесении границ, установленных ЗОУИТ, в документы территориального планирования, а не о первичном установлении ЗОУИТ в таких документах.

Исключением из этой практики должны быть зоны, возникающие в силу закона. А решением – в целом переход от рассмотрения ЗОУИТ как ограничений прав на землю в пользу признания ЗОУИТ как одного из видов территориальных зон. Такой подход потребует изменения режима определения ЗОУИТ с учетом границ элементов планировочной структуры и включения в границы ЗОУИТ самого объекта.

Пример выполнения последнего условия уже есть – та же приаэродромная территория.

Рассмотрение ЗОУИТ исключительно как градостроительную зону может стать и эффективным способом разрешения конфликта между зоуитариями и их соседями. Планирование, например, промышленных территорий таким образом, чтобы все объекты, в отношении которых устанавливается санитарно-защитная зона, и соседние с ними участки располагались в одной производственной территориальной зоне, привело бы к тому, что ограничения от ЗОУИТ, накладываемые друг на друга, не создавали бы никаких препятствий в использовании участков.

В другом рассмотренном Верховным Судом РФ деле упоминается еще одна цель санитарно-защитной зоны – «обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду»²⁰. Перед судами стоял вопрос о возможности установления санитарно-защитной зоны кустовой площадки месторождения нефти как особо опасного объекта с наложением зоны на земельные участки, используемые для индивидуального жилищного строительства и под детский спортивно-технический клуб.

Таким образом, установление санитарно-защитных зон как ограничений права собственности на соседние земельные участки также подкрепляется целью охраны здоровья в случаях, когда это возможно.

Похожие подходы формируются и в литературе. Так, А. М. Андреева полагает, что «цель охраны окружающей среды в целом не очевидна хотя бы потому, что и определение, и назначение СЗЗ, закрепленные в действующих нормативно-правовых актах, предусматривают, что указанные зоны устанавливаются в отношении объектов, являющихся источниками воздействия

²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2020 г. № 304-ЭС20-18130 по делу № А75-19297/2019 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

на среду обитания человека, и предназначены для обеспечения безопасности населения» [7, с. 96];

3) целью установления *охранных зон объектов электросетевого хозяйства*, помимо прямо определенной в п. 2 соответствующих Правил²¹ цели безопасной эксплуатации и функционирования объектов, суды, со ссылкой на п. 8 и 10 Правил, называют запрет любых действий, которые могут в том числе повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также экологический ущерб и возникновение пожаров.

Отметим, что у данного вида ЗОУИТ появляется не указанная в ст. 104 ЗК РФ цель – защита имущества граждан и юридических лиц.

Однако Конституционный Суд РФ, применяя положения Правил, опять ставит на первое место защиту жизни и здоровья граждан, отмечая следующее. Положения ст. 56, 89 ЗК РФ, а также Правил установления охранных зон, исходя из конституционно значимых целей ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 55 Конституции), предусматривают возможность ограничения использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон (ЗОУИТ), которые, в свою очередь, обеспечивают энергетическую и экологическую безопасность электрических сетей, т. е. установление этих зон направлено не только на обеспечение сохранности данных объектов при их эксплуатации, обслуживании и ремонте, но и на предотвращение аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий и тем самым на защиту жизни и здоровья граждан²².

Еще одно интересное дело рассмотрено Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ²³.

Собственник земельного участка оспаривал исключение из регламента территориальной зоны такого вида разрешенного использования, как индивидуальное жилищное строительство. При этом участок одновременно попадал в границы охранной зоны линии электропередач, санитарно-защитной зоны, а также зоны минимальных расстояний от подземных газопроводов высокого давления.

Получилось некое количественное преобладание режимов ЗОУИТ. При таких обстоятельствах суд не стал обосновывать приоритет защиты целей установления ЗОУИТ над защитой права собственности. В случае признания количественного приоритета и отказа от установления охранных зон трубопроводов в целях сохранности самих трубопроводов это могло бы приводить к более оптимальному использованию территорий и прокладке линейных объектов совместно.

Это дело демонстрирует, что близкое расположение двух объектов ЗОУИТ вполне допускается даже при том, что такие объекты, не будучи опасными для людей ввиду их отсутствия, могут быть опасными друг для друга. Иначе говоря, такая цель, как защита самого опасного объекта, лишь декларируется.

Очевидно, можно поставить под сомнение такие цели, как безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства, – в том числе потому, что сохранение таких объектов не может быть ценным само по себе. Однако если поставить во главу угла, например, транспортную безопасность страны, то можно

²¹ Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1220.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 28.09.2017 № 1915-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Егоровой Валентины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 1 пункта 2 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

²³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 16.05.2019 по делу № 18-АПА19-22 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

предположить, что ограничения прав землевладельцев, соседствующих с объектами связи, окажутся в конце перечня способов ее достижения по значимости;

4) охрана объектов обороны предполагает целью установления *запретной зоны* обеспечение безопасности населения при функционировании военного объекта и возникновении на нем чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта. Внутри запретной зоны впоследствии могут выделяться зона охраняемых военных объектов и охранный зона военных объектов. Первая направлена на эксплуатацию оборудования без препятствий, вторая – на *безопасное* хранение вооружения, военной техники, ракет и боеприпасов, а также иного имущества военного назначения.

То есть снова важное место занимает цель охраны жизни и здоровья неопределенного круга лиц.

Верховным Судом РФ был признан законным приказ заместителя министра обороны РФ об установлении зон с особыми условиями использования земель в отношении военного объекта ВС РФ – аэродрома «Пушкин»²⁴. Суд в данном случае не рассуждал про цели установления ЗОУИТ, поскольку Положением об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель²⁵ заведомо определена цель охраны жизни и здоровья;

5) обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры закреплена в ст. 44 Конституции РФ. В этом случае такая конституционно значимая ценность, как сохранение исторического и культурного наследия, вполне совпадает с целью обеспечения сохранности объектов культуры.

Согласно ст. 34.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»²⁶ *зоны охраны объектов культурного наследия и защитные зоны объектов культурного наследия* обеспечивают сохранность объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории и сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) соответственно.

А согласно ч. 4 ст. 99 ЗК РФ те же зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды. Такая формулировка цели представляется более точной: одно дело – сохранять отдельные объекты культурного наследия, и совсем другое – сохранять среду.

Можно заметить, что признание цели «сохранение исторической, ландшафтной и градостроительной среды» – цели более широкой, чем просто сохранение отдельных объектов культурного наследия, – позволит выработать такие виды ЗОУИТ, как сохранение природного пейзажа (вид на море или на гору в конце улицы, например) или сохранение вида на особо удавшийся новый архитектурный объект, который еще не стал объектом культурного наследия.

К сожалению, в судебной практике пока нет интересных прецедентов, в которых исследовался бы конфликт такого блага, как сохранение объекта культурного наследия с правом собственности на соседние участки.

Верховный Суд РФ рассмотрел дело²⁷, в котором заявитель оспаривал изменение градостроительного регламента территориальной зоны в историческом центре г. Самары путем исключения из него вида разрешенного использования «многоквартирные жилые дома» в свя-

²⁴ Решение Верховного Суда РФ от 16.02.2022 № АКПИ21-905 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2023).

²⁵ Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2439.

²⁶ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

²⁷ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 27.08.2020 № 306-ЭС20-6483 по делу № А55-35288/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.11.2023).

зи с нахождением земельного участка в границах ранее установленных зон охраны объектов культуры. У заявителя был интерес застроить жильем принадлежащий ему участок. Однако суды исходили из интересов охраны объектов культурного наследия, даже не рассуждая, в чем именно для них будет заключаться угроза от построенного жилья. То есть обсуждение архитектурного облика этого жилья даже не начиналось – ни до суда, ни, соответственно, в суде. Эту проблему можно было бы решить, скорректировав подп. 3 п. 1 ст. 104 ЗК РФ и заменив цель «обеспечение сохранности объектов культурного наследия» на «сохранение исторической, ландшафтной и градостроительной среды»;

б) выделяя цели установления *охранных зон особо охраняемых природных территорий*, Верховный Суд РФ воспроизводит положения Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»: «...для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны»²⁸.

Таким образом, охрана окружающей среды кажется такой же базовой ценностью, как охрана жизни и здоровья, охрана культурного наследия;

7) то же касается *водоохранных зон*. Строительство в водоохранной зоне не должно привести к загрязнению водных объектов, исчезновению или порче среды обитания для животного и растительного мира, в том числе человека. Поэтому водоохранные зоны водоемов, помещенных в закрытые коллекторы, не устанавливаются.

При этом прибрежные защитные полосы – это лишь режим дополнительных ограничений внутри водоохранных зон. Это объясняет, почему береговые полосы не являются ЗОУИТ и не упоминаются в числе таковых в ст. 105 ЗК РФ, – они не направлены на охрану окружающей среды.

В результате данной работы можно сделать следующие выводы.

1. Соотнести между собой отдельные виды и цели ЗОУИТ не во всех случаях представляется возможным. Достаточно того, чтобы за каждым видом ЗОУИТ стояла некая конституционно значимая ценность, не менее значимая, чем право собственности.

2. Для соблюдения принципа соразмерности в отдельных случаях установления ЗОУИТ стоит предусмотреть в законе право собственников соседних участков оспаривать целесообразность местоположения объектов ЗОУИТ.

3. С точки зрения юридической техники, есть смысл скорректировать подп. 2 п. 1 ст. 104 ЗК РФ, заменив цель «безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства» на «достижение стратегической безопасности страны в сфере транспорта, связи, энергетики».

Список литературы

1. **Золотова О. А.** Правовой режим земель охранных зон: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 27 с.
2. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): Науч.-практ. пособие // Отв. ред. Е. А. Галиновская. М.: Инфра-М, 2020. 304 с.
3. **Саурин А. А.** Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М.: Статут, 2014. 351 с.

²⁸ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.11.2019 № 39-АПА19-5 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.11.2023).

4. **Филимонова И. В., Цутиева Х. М.** К вопросу о проблеме определения понятия «публичный интерес» // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 12. URL: <https://human.snauka.ru/2017/12/24702> (дата обращения: 07.11.2023).
5. **Башаева И. Ю.** Понятие зон с особыми условиями использования территорий и их отличительные признаки // Отечественная юриспруденция. 2020. № 2. С. 13–18
6. **Бородина О. Б.** Цели установления зон с особыми условиями использования территорий // Аграрное и земельное право. 2019. № 11. С. 116–117.
7. **Андреева А. М.** Роль принципов земельного права при определении правового статуса санитарно-защитных зон // Аграрное и земельное право. 2023. № 6. С. 96–98.

References

1. **Zolotova O. A.** The legal regime of the lands of protected zones: Cand. law Sci. diss. Abctr. Moscow, 2013. 27 p. (in Russ.)
2. Zones with special conditions of use of territories (problems of establishment and observance of the legal regime) : scientific and practical guide // executive editor E.A. Galinovskaya. Moscow, INFRA-M publ., 2020. 304 p. (in Russ.)
3. **Saurin A. A.** The right of ownership in the Russian Federation: constitutional and legal limits of implementation and restrictions. Moscow, Statute publ., 2014. 351 p. (in Russ.)
4. **Filimonova I. V., Tsutieva H. M.** On the issue of the problem of defining the concept of “public interest”. *Gumanitarnyye nauchnyye issledovaniya*, 2017, № 12. URL: <https://human.snauka.ru/2017/12/24702> (accessed: 07.11.2023). (in Russ.)
5. **Bashaeva I. Y.** The concept of zones with special conditions of use of territories and their distinctive features. *Otechestvennaya yurisprudentsiya*, 2020, № 2, pp. 13–18. (in Russ.)
6. **Borodina O. B.** The purpose of establishing zones with special conditions for the use of territories. *Agrarian and land law*, 2019, № 11, pp. 116–117.
7. **Andreeva A. M.** The role of the land law principles in the definition of the legal significance of the sanitary protection zones. *Agrarian and Land Law*, 2023, № 6, pp. 96–98.

Информация об авторе

Кучембаев Алмаз Назметдинович, преподаватель кафедры практической юриспруденции МГЮА им. О. Е. Кутафина (Москва, Россия), директор юридического агентства «Кучембаев и партнеры» (Москва, Россия)

Information about the Author

Almaz N. Kuchembaev, Lecturer, Director

*Статья поступила в редакцию 14.03.2024;
одобрена после рецензирования 29.06.2024; принята к публикации 30.07.2024*
*The article was submitted 14.03.2024;
approved after reviewing 29.06.2024; accepted for publication 30.07.2024*