

### **Вопросы установления санитарно-защитных зон**

Трудно переоценить значимость закона, призванного урегулировать воздействие производственной деятельности на окружающую среду посредством установления санитарно-защитных зон - СЗЗ. Это значит, что не должен остаться неоценённым Закон, посвящённый также и этим вопросам, - Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - № 342-ФЗ). Цель данного текста - выполнить такую оценку по результатам несубъективного анализа.

Принятие закона, тематически подобного № 342-ФЗ, было и, к сожалению, продолжает оставаться необходимым. Такая необходимость определялась той долгие годы существовавшей парадоксальной ситуацией, когда в реальности имелись очевидные факты вредного воздействия производств на окружающие территории, но эти факты как бы не существовали в юридическом смысле, поскольку не были отображены юридически значимые границы СЗЗ в соответствующих документах, в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), а отсутствие такого отображения делало почти невозможным по юридическим основаниям получение частными лицами, в том числе собственниками квартир, компенсаций за вред здоровью, за ограничения использования жилой и иной недвижимости, оказавшейся в пределах СЗЗ, сдерживало процессы планирования развития территорий путём целевого воздействия либо на сужение границ распространения СЗЗ, вплоть до упразднения СЗЗ, либо на их расширение – в соответствующих случаях, определяемых территориальным планированием. Теперь же необходимо выяснить, насколько применение новелл № 342-ФЗ будет способствовать разрешению застарелых проблем и перенаправлению указанных процессов в рациональное русло.

Оценка закона лишь тогда может претендовать на объективность, когда предъявляются доказательства его соответствия, либо несоответствия главному критерию оценки – когда предъявляются факты наличия, отсутствия положительного, отрицательного воздействия закона на регулируемые процессы. Однако, применительно к оценке закона совсем не обязательно дожидаться отложенного во времени обнаружения таких фактов в проявлениях практики. Напротив, можно и нужно упреждать пониманием то, что неотвратимо явит себя на практике под действием формальных норм закона. Такое понимание начинается с восприятия положения, согласно которому невозможно достичь устойчивого положительного воздействия закона на регулируемые процессы текущей жизни тогда, когда сам закон противоречив. Поэтому есть основания говорить о том, что отложенному восприятию фактов практики должно предшествовать упреждающее восприятие качества закона, не строго от практики зависящего, но, скорее, практику предопределяющего. Проще говоря, мы имеем круговую логическую схему, когда взаимно определяют друг друга соображения практики и соображения логической

непротиворечивости норм закона. Наглядным подтверждением сказанному являются результаты проведенного анализа № 342-ФЗ – результаты, которые включают:

1) раздел, содержащий краткий обзор пройденного аналитического пути «из начала в конец» для последовательного выявления шаг за шагом проблем установления СЗЗ;

2) раздел с изложением противоположного аналитического пути «из конца в начало» для нахождения шаг за шагом приемлемых решений проблем, начиная с обнаруженных в конце анализа, и далее последовательно к тем проблемам, которые открываются в самом начале анализа вопросов установления СЗЗ;

3) раздел оценки № 342-ФЗ на предмет непротиворечивости и обеспечения рациональной практики установления СЗЗ;

4) резюме – краткие итоги оценки № 342-ФЗ;

5) приложение аналитических материалов, специально подготовленных в порядке более детального изучения отдельных аспектов изучаемой проблемы<sup>1</sup>;

6) список источников.

Для того, чтобы облегчить читателям труд приобретения понимания непростого и оказавшегося неоправданно запутанным вопроса, предлагается пройти «и туда, и обратно» - по следующему круговому пути, проложенному в данной статье: 1) первоначально пройти по маршруту «из начала в конец» – кратко обозначить то, что исходно нужно обеспечить для практики, определить препятствия решению проблем и обнаружить тот логический тупик, который, как выяснится, ждёт нас в конце аналитического направления «из начала в конец»; 2) затем пойти по противоположному маршруту «из конца в начало» - предложить логическую схему выхода из обнаруженного и реально существующего логического тупика с первоначальным исправлением исходной нормы, его создающей, и далее с последовательным исправлением иных правовых норм, блокирующих возможности рационального установления СЗЗ.

---

<sup>1</sup> Приложение включает:

1) четыре заключения:

- заключение (1) об исчерпывающем перечне оснований для отказа в принятии решений по установлению индивидуальных СЗЗ – об отсутствии в условиях сохраняемого неизменным законодательства правовой возможности предъявить одно из самых главных и необходимых оснований в виде несоответствия частных инициатив запланированным властью целевым пределам распространения, нераспространения, уменьшения, упразднения СЗЗ;

- заключение (2) о мнимой независимости процесса установления СЗЗ от видов разрешенного использования земельных участков - об ошибочности нормы, изложенной в пункте 23 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ;

- заключение (3) о внутренних противоречиях № 342-ФЗ – о нормах статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, как бы упраздняющих институт несоответствующего использования недвижимости вопреки пункту 4 статьи 85 ЗК РФ, частям 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ;

- заключение (4) о том, как посредством № 342-ФЗ возлагаются и не возлагаются обязанности по установлению СЗЗ, определяются и не определяются санкции и последствия неисполнения этих обязанностей;

2) таблицу сопоставления немаксимальных моделей (включая модель, создаваемую посредством № 342-ФЗ) и максимальной модели установления санитарно-защитных зон.

## 1. Краткий обзор аналитического пути «из начала в конец» для последовательного выявления шаг за шагом проблем установления СЗЗ

Этот путь складывается из нескольких шагов-размышлений, где уже на первом шаге является, обнаруживая себя аксиомой, неопровержимая мысль о том, что на процессы образования СЗЗ необходимо воздействовать целевым образом, начиная с планирования развития территорий, - воздействовать планированием и реализацией планов, чему невозможно быть выполненным должным образом ни в какой иной области законодательного регулирования и практических действий, кроме как в той области, которая называется градорегулированием<sup>2</sup>.

*Шаг 1: задачи организации территорий посредством градорегулирования сами себя предъявляют неотвратно - задачи воздействия на совершенствование экологической ситуации путём контролирования и целевого направления процессов распространения, нераспространения, сокращения, упразднения СЗЗ*

Путь «из начала в конец» должен начинаться с предъявления имеющих императивный характер задач практики с тем, чтобы потом посмотреть, как и почему законодательство позволяет, либо не позволяет эти задачи решать.

Недопустимо отвергать необходимость решения задач совершенствования экологической ситуации на территориях. Эти задачи должны ставиться с одновременным предъявлением понимания того, что для их решения создан, либо ещё не создан весь набор правых инструментов.

Совершенствование экологической ситуации на территориях – это, прежде всего и среди прочего, осуществляемое органами власти, главным образом органами местного самоуправления (ОМС), решение задач планирования развития территорий<sup>3</sup>. Указанные задачи должны решаться в обязательном порядке. Законы логики и технологии градорегулирования дают понимание того, что начать решать эти задачи невозможно никак иначе, как только опираясь на исходное, неотторжимое от публичной власти право фиксировать первоначально в документах территориального планирования, прежде всего в генеральных планах (ГП) юридически значимые границы СЗЗ (как существующие, так и планируемые – намеченные к возникновению в будущем как следствие создания новых объектов, ныне отсутствующих) с последующим отображением таких границ в ЕГРН и

---

<sup>2</sup> Это положение, которое обнаруживает себя в самом начале анализа, подтверждается также в его конце – как вывод из проведённого анализа. См. разделы 3, 4 настоящего текста.

<sup>3</sup> В порядке упреждения предстоящего анализа проблем следует привести наиболее характерные примеры.  
**Пример 1:** определение функциональных зон в генеральных планах (ГП), а затем – территориальных зон в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) по созданию условий для размещения в будущем (при ещё отсутствующих правообладателях отсутствующих объектов) новых производственных объектов с обозначением планируемых границ допустимого распространения будущих СЗЗ с тем, чтобы правовым образом гарантировать реализацию указанных планов – предотвратить непредусмотренное (и, соответственно, деструктивное) освоение намеченных территорий для иных целей, – например, для жилой застройки, появление которой именно здесь не предусматривается, но планируется в иных функциональных зонах ГП, в иных территориальных зонах ПЗЗ.

**Пример 2:** предъявление и в последующем реализация планов по сокращению ареалов распространения СЗЗ от существующих амортизированных предприятий – СЗЗ, ныне «покрывающих» значительные массивы непроизводственных городских территорий, в том числе существующую жилую застройку.

далее - в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ)<sup>4</sup>. Именно здесь обнаруживается первое формальное препятствие на пути решения указанных императивных задач развития территорий применительно к установлению СЗЗ – препятствие, не преодоленное № 342-ФЗ.

*Шаг 2: фиксация первого формально-юридического препятствия на пути экологически рационального решения императивных задач организации территорий посредством градорегулирования*

Законом № 342-ФЗ отказано, например, ОМС быть субъектами инициирования и, или принятия решений об установлении юридически значимых СЗЗ в случаях планирования развития территорий – в случаях, когда правообладателей производственной недвижимости ещё нет, но для их появления в будущем должны создаваться необходимые условия, начиная с принятия соответствующих решений в ГП<sup>5</sup>. То есть, посредством анализа сразу обнаруживается наличие не допускаемого логикой разрыва между (1) императивными задачами, которые необходимо решать – нельзя допустить отказа от их решения, которые могут решаться только ОМС и только посредством применения правовых институтов градорегулирования (посредством института территориального планирования, института градостроительного зонирования), и (2) отсутствием у ОМС права решать указанные императивные задачи – отсутствием, созданным посредством «концептуального умолчания», принятого в № 342-ФЗ. Далее выясняется, что такому умолчанию, которое, вопреки логике, как бы узаконивает лишение ОМС указанного, неотторжимого от них права, заведомо predetermined было случиться как результату покорного следования № 342-ФЗ за иными, ранее установленными законодательными положениями, по инерции и ошибочно воспринимаемыми в качестве неких незыблемых аксиом.

*Шаг 3: обнаружение второго препятствия (связанного с первым) на пути экологически рационального решения императивных задач организации территорий посредством градорегулирования*

Положениям № 342-ФЗ было предписано развёртываться строго в русле ранее реализованных в законодательстве позиций, включая нерациональные. В данном случае речь идет о взаимосвязи следующих положений:

- гипотетически, чтобы снять первое препятствие на пути решения императивных задач экологизации территорий посредством градорегулирования, необходимо, по

---

<sup>4</sup> Правовые технологии рационального решения задач установления и обеспечения функционирования СЗЗ описаны, например, в публикациях, доступных в on-line режиме и обозначенных в конце данного текста под номерами в квадратных скобках [9], [10], [11]. Такой же метод обозначения публикаций используется и далее в данном тексте.

<sup>5</sup> Пункт 11 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ исчерпывающим образом определяет виды субъектов, по инициативе которых могут устанавливаться зоны с особыми условиями использования территорий. Основные среди них: 1) правообладатели существующих объектов; 2) застройщики, обеспечивающие создание новых объектов, реконструкцию существующих объектов; 3) органы власти, действующие по основаниям, не связанным с размещением зданий, сооружений, когда зоны с особыми условиями использования территорий, возникают в силу федеральных законов (например, защитная зона объекта культурного наследия). В этом исчерпывающем перечне не представлены, например, ОМС, решающие проблемы установления СЗЗ, наиболее распространённые примеры которых были представлены выше.

меньшей мере, чтобы ОМС обладали правом утверждать юридически значимые границы СЗЗ (существующие, планируемые к изменению, создаваемые, упраздняемые – границы «СЗЗ первого уровня»<sup>6</sup>) при утверждении ГП;

- однако, задолго до принятия № 342-ФЗ фактически были лишены ОМС указанного права посредством № 41-ФЗ<sup>7</sup>, изменившего ГрК РФ таким образом, что СЗЗ были переведены из ГП (из утверждаемой части этого документа) в обосновывающие (неутверждаемые) материалы ГП<sup>8</sup>.

Поэтому первое препятствие, создаваемое № 342-ФЗ посредством умолчания, является как бы закономерным – логически неизбежным (если только некритично принимать предзаданные условия за истину), поскольку нельзя давать право некоторому субъекту утверждать в качестве юридически значимого положения то, что ранее намеренно было лишено юридической значимости. Гипотетически первое препятствие могло бы быть упразднено, если бы № 342-ФЗ устранил второе препятствие (возвратил бы в соответствующей части ту редакцию в ГрК РФ, которая существовала до принятия № 41-ФЗ), но он этого не делает, а не делает этого и по той причине, что существует в виде «непосильной задачи» также ещё и третье препятствие, которое гипотетически также нужно устранять ради развязывания запутанной ситуации – ради императивного решения проблем совершенствования экологического состояния территорий.

*Шаг 4: обнаружение следующего третьего препятствия (связанного с первыми двумя) на пути экологически рационального решения императивных задач организации территорий посредством градорегулирования*

Существование третьего препятствия определяется наличием части 1 статьи 69 № 218-ФЗ<sup>9</sup> из которой возникает последовательный ряд отмеченных ниже следствий.

Согласно указанной норме ОМС однозначно лишены права быть субъектами, принимающими юридически значимые решения об установлении СЗЗ, поскольку в рассматриваемых случаях ОМС не являются обладателями прав на объекты недвижимости (кроме отдельных случаев, когда соответствующие объекты находятся в муниципальной собственности). Если бы в условиях ныне действующего законодательства решения об установлении СЗЗ принимались путём утверждения границ СЗЗ в составе, например, утверждаемых ГП, ПЗЗ, то такие решения в судебном порядке неотвратимо должны были бы признаваться ничтожными по обращениям любых лиц в силу действия указанной, якобы, фундаментальной нормы.

---

<sup>6</sup> См. строки 3, 4, 5.1, 5.2 таблицы приложения.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

<sup>8</sup> См., например, об этом [8].

<sup>9</sup> Часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ (Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости»): «Права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Государственная регистрация таких прав в Едином государственном реестре недвижимости проводится по желанию их обладателей».

Положение указанной нормы в отношении наличия, отсутствия желания у обладателей прав на объекты недвижимости регистрировать, либо не регистрировать принадлежащие им права распространяется также и на установление СЗЗ поскольку: а) СЗЗ – это разновидность зон с особыми условиями использования территорий; б) посредством зон с особыми условиями использования территорий устанавливаются ограничения использования недвижимости; в) ограничения использования недвижимости являются одним из компонентов градостроительных регламентов (см. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ); г) градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных участков (см. пункт 2 статьи 85 ЗК РФ); д) обладатели прав на объекты недвижимости могут обладать и такими правами, которые должны быть ограничены посредством установления СЗЗ. То есть, в силу отсутствия в рассмотренной формулировке прямого указания на иные случаи, указанная норма части 1 статьи 69 № 218-ФЗ:

1) распространяется также и на случаи регистрации ограничений в виде СЗЗ;

2) однозначным образом определяет, что установление СЗЗ должно происходить исключительно при наличии на то желания у обладателей прав на объекты недвижимости.

Здесь является нам первое противоречие № 342-ФЗ – его непоследовательность. С одной стороны, этим законом по инерции принимается из № 218-ФЗ и транслируется в последующие нормы принцип добровольности регистрации – обязательность наличия на то желания, неприятие понуждения к регистрации соответствующих прав. С другой стороны, в противоречие с частью 1 статьи 69 № 218-ФЗ, постулирующей добровольность регистрации, № 342-ФЗ вводит положение, согласно которому правообладатели производственной недвижимости понуждаются к регистрации соответствующих прав относительно СЗЗ, поскольку для таких правообладателей устанавливается некий предельный срок для подготовки соответствующих заявок, связанных с такой «принудительной регистрацией»<sup>10</sup>.

В этом месте логика возвращает нам обратно вопрос о критериях оценки закона – критерии «внутреннем» и критерии «внешнем». Критерий «внутренний» - это устойчивость закона с позиции его внутренней логической непротиворечивости. В данном случае в силу понуждения логикой нам придётся исследовать вопрос о правомерности, либо неправомерности заявленного № 218-ФЗ отождествления принципов действий для принципиально различных видов субъектов – для субъектов власти и для частных субъектов - относительно наличия, отсутствия у них желания совершать, либо не совершать соответствующие действия. Процесс и результаты этого исследования будут представлены в следующем разделе. Критерий «внешний» - это способность закона направлять в рациональное русло процессы, для регулирования которых закон и предназначен. В порядке упреждения проведём предварительную оценку № 342-ФЗ, сделав следующий пятый шаг. Результаты такой предварительной оценки нам необходимо получить именно здесь, в этом разделе для того, чтобы, приобретя некоторое основание,

---

<sup>10</sup> В части 13 статьи 26 № 342-ФЗ установлен предельный срок – до 1 октября 2019 года - для того, чтобы правообладатели соответствующей недвижимости обратились с заявлениями об установлении СЗЗ с приложением необходимых документов – суть индивидуальных проектов СЗЗ, заблаговременно подготовленных.

оттолкнуться от него и двигаться дальше уже по «обратному пути» - по пути подготовки предложений для решения обнаруженных проблем.

*Шаг 5: пример предварительной оценки № 342-ФЗ на предмет выявления наличия, отсутствия в нём правовых инструментов для целевого решения проблем совершенствования экологического состояния территорий*

Очевидно, что обсуждаемые в данном тексте проблемы должны решаться никак иначе, как только целевым образом, то есть под эгидой власти, которая обязана ставить соответствующие цели, определять сроки и пути их достижения, создавая и используя необходимые для этого правовые инструменты. В данном фрагменте текста, обозначенном как «шаг 5», рассмотрим лишь один пример, который, однако, с полным правом можно считать представляющим почти все иные примеры – пример универсальный с позиции выявления наличия, отсутствия, применения, неприменения правовых способов воздействия на ту, или иную ситуацию в отношении СЗЗ. Сначала опишем ситуацию, далее укажем на возможные направления её развития и потом – на возможные позиции власти относительно воздействия, либо отказа от воздействия на развитие ситуации.

А - описание ситуации: имеется свалка (место хранения и переработки твёрдых бытовых отходов), СЗЗ которой «накрывает» сопряжённые территории жилой застройки.

Б - возможные направления развития ситуации. Направление Б1: свалка расширяется, а вместе с ней увеличивается и площадь территории, «накрытой» СЗЗ. Направление Б2: свалка уменьшается, а вместе с ней уменьшается и площадь территории, «накрытой» СЗЗ, - уменьшается вплоть до упразднения и свалки, и СЗЗ в соответствующих случаях.

В – возможные позиции власти: непредъявление позиции (В1), либо предъявление позиции власти (В2). Начнём с анализа позиции В1. Позиция В1 – непредъявление властью позиции относительно воздействия на развитие ситуации почти автоматически будет означать наличие следующей последовательности логических фактов и ими предопределяемых следствий в виде действий, бездействий:

1) непредъявление позиции власти – это отсутствие соответствующего документа, в котором такая позиция должна официально предъявляться, а такое отсутствие – это исходное отсутствие документа территориального планирования (ГП)<sup>11</sup>, отсутствие юридически значимых положений, отсутствие обязательств власти такие отсутствующие положения выполнять;

---

<sup>11</sup> Гипотетически отсутствие документа территориального планирования могло бы замещаться наличием иного документа, например, схемой размещения объектов соответствующего вида. Однако, размещение любых объектов не может быть никаким иным, как только размещением в контексте окружения, а неизбывность такого контекста указывает однозначно на то, что любой значимый объект должен размещаться посредством применения института территориального планирования. Поэтому факт неупоминания такого института является проявлением субъективной, в данном случае ошибочной позиции, и этот факт не может упразднить ни институт территориального планирования, ни универсальную необходимость его применения в соответствующих случаях.

2) отсутствие ГП, в том числе «отсутствие ГП в виде его номинального наличия», обеспечивается отсутствием в нём утверждённых вместе с утверждением ГП юридически значимых границ СЗЗ (взамен могут предъявляться юридически незначимые границы СЗЗ в составе обосновывающих материалов ГП<sup>12</sup>);

3) отсутствие юридически значимых границ СЗЗ в ГП – это отсутствие таких специально установленных границ, которые определяли бы запрет на переход нынешних и возникающих в будущем границ СЗЗ за некоторые властью установленные рубежи-пределы, - это целевое удержание СЗЗ от их непредусмотренного (а значит - хаотического) распространения, nepозволительного по соображениям экологии, недопущение ухудшения качества среды проживания людей;

4) отказ власти от установления запрета на непредусмотренное распространение СЗЗ – это:

а) отказ от установления гарантий соблюдения экологических требований на тех территориях, которые ныне пока ещё свободны от «покрытия» СЗЗ, но в будущем в силу неконтролируемого распространения СЗЗ (неконтролируемого – по причине отказа власти от предъявления юридически значимой контролирующей позиции) могут лишиться такой негарантированной свободы;

б) утверждение правовой неопределённости, которая неизбежно отождествляется с высокой вероятностью распространения инвестиционного омертвления прилегающих территорий – омертвления, происходящего по принципу «зачем вкладываться в территорию, не обеспеченную правовыми гарантиями и подверженную обесценению»<sup>13</sup>;

в) состоявшаяся по умолчанию фактическая передача права собственнику земельного участка свалки действовать по своему усмотрению, а поскольку это так, то такой собственник, скорее всего, будет заинтересован действовать согласно направлению Б1 - расширять свалку вместе с её СЗЗ, «накрывающей» всё более значительные территории;

г) фактическая передача указанного сомнительного права частному лицу - передача, которая обеспечивается нормами законодательства, как то: лишением ОМС права определять пределы для ареалов распространения СЗЗ<sup>14</sup>; невключение решений

---

<sup>12</sup> Что и было обеспечено, когда содержащиеся в ГрК РФ положения о территориальном планировании были изменены посредством № 41-ФЗ (см. [8]). Однако, предъявление юридически незначимых границ СЗЗ в составе обосновывающих материалов ГП это предъявление лишь только существующих границ, которые не могут быть использованы для направления будущих процессов в некоторое запланированное рациональное русло.

<sup>13</sup> Здесь обнаруживается аналогия с ситуацией, когда в документах территориального планирования не устанавливаются границы зон планируемого размещения объектов и, соответственно, не устанавливаются гарантии неизъятия недвижимости, расположенной за пределами таких зон, а вместо этого утверждается правовая неопределённость в виде рисков изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд – недвижимости, «расположенной в любом месте», то есть, по причине указанных рисков блокируются возможности возникновения мотиваций вложения инвестиций в недвижимость, происходит «инвестиционное омертвление территории благодаря совершённому псевдопланированию». См. об этом [8].

<sup>14</sup> См. раздел 2, «Разблокирование третьего препятствия ... ».

документов территориального планирования в перечень оснований для отказа в утверждении СЗЗ по индивидуальным проектам частных лиц<sup>15</sup>;

д) отказ от применения правового инструментария целевого воздействия на распространение СЗЗ и преобразование производств – отказ, который обеспечивается ошибочными новеллами № 342-ФЗ:

- во-первых, новеллой о мнимой независимости СЗЗ от видов разрешённого использования земельных участков<sup>16</sup>;

- во-вторых, новеллой, которая вопреки нормам ЗК РФ и ГрК РФ пытается упразднить институт несоответствующего использования недвижимости – институт, исходно направленный на обеспечение инициативных действий частных правообладателей в направлении положительных преобразований территорий<sup>17</sup>;

5) создание ситуации, когда в условиях фактического самоустранения власти от целевого воздействия на процессы распространения, сокращения СЗЗ (самоустранения, сомнительное право на которое обеспечено ошибочными новеллами федерального законодательства) частные правообладатели производственной недвижимости всегда будут правы перед частными правообладателями иной, непромышленной недвижимости, включая жилую недвижимость<sup>18</sup>.

По объективным основаниям возникает необходимость зафиксировать следующее:

- позиция В1, состоящая в непредъявлении властью намерений относительно воздействия на распространение, сокращение СЗЗ является индифферентной - способствующей деструктивным проявлениям бесконтрольно текущих процессов, то есть неприемлемой и для власти, и для населения позицией;

- влекущая деструктивные последствия позиция В1 обеспечивается новеллами № 342-ФЗ, которые в силу неприемлемости такой позиции должны быть оценены на предмет устранения препятствий, противоречий для утверждения иного, рационального подхода – для обеспечения органам власти возможности принимать противоположную конструктивную позицию В2 по целевому воздействию на распространение, нераспространение, сокращение СЗЗ ради совершенствования среды проживания людей.

После описания «индифферентной позиции В1» стало очевидным, что нам нет необходимости именно в этом подразделе предъявлять описание «конструктивной

---

<sup>15</sup> См. заключение (1) об исчерпывающем перечне оснований для отказа в принятии решений по установлению индивидуальных СЗЗ – об отсутствии в условиях сохраняемого неизменным законодательства правовой возможности предъявить одно из самых главных и необходимых оснований в виде несоответствия частных инициатив запланированным властью целевым пределам распространения, нераспространения, уменьшения, упразднения СЗЗ.

<sup>16</sup> См. заключение (2) о мнимой независимости процесса установления СЗЗ от видов разрешенного использования земельных участков - об ошибочности нормы, изложенной в пункте 23 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ.

<sup>17</sup> См. заключение (3) о внутренних противоречиях № 342-ФЗ – о нормах статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, как бы упраздняющих институт несоответствующего использования недвижимости вопреки пункту 4 статьи 85 ЗК РФ, частям 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ.

<sup>18</sup> См. строку 14 в таблице приложения.

позиции В2» (как бы в порядке поддержания формальной симметрии), поскольку логика её построения должна раскрываться в следующем разделе, посвященном упразднению обнаруженных препятствий для рационального подхода, а также в таблице приложения 1, где сопоставляются разные модели решения изучаемых проблем, включая максимальную модель, которая и отражает конструктивную позицию.

## **2. Противоположный аналитический путь «из конца в начало» - нахождение шаг за шагом приемлемых решений выявленных проблем установления СЗЗ**

В первом разделе был пройден путь осмысления начального препятствия и последующих-промежуточных препятствий вплоть до конечного, «тупикового» препятствия, заблокировавшего движение к рациональной организации подлинно правовой и содержательно аргументированной системы установления СЗЗ. В данном разделе стоит задача в законодательной логике разблокировать эти препятствия, двигаясь в противоположном направлении - от последнего-тупикового до первого-исходного препятствия.

*Разблокирование третьего препятствия, суть искусственного тупика, а также первого препятствия на пути утверждения экологически рационального подхода к решению императивных задач организации территорий посредством градорегулирования*

Анализ показывает, что № 342-ФЗ опирается на часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ<sup>19</sup> - норму, которая сформулирована в виде универсального, то есть, как бы на все без исключения случаи жизни распространяемого требования, - нормы, согласно которой, в частности:

- 1) власть, включая ОМС, лишена права устанавливать СЗЗ для «чужих» объектов;
- 2) установление СЗЗ должно происходить исключительно по желанию правообладателей соответствующих объектов<sup>20</sup>.

Здесь обнаруживается, как правило, не замечаемое противоречие между универсальной формой предъявления этой нормы и фактической неполнотой (частичностью, неуниверсальностью) содержательной области её регулирования. Фактическая неполнота области распространения рассматриваемой нормы (то есть, её неуниверсальность, несмотря на формальное декларирование универсальности) является нам как содержательный факт по следующим основаниям:

- 1) указанное выше первое требование не может и не должно распространяться на власть, включая ОМС, поскольку императивное навязывание этого требования

<sup>19</sup> См. сноску 9 в данном тексте.

<sup>20</sup> В первом разделе уже указывалось, что в отношении этого фундаментального требования части 1 статьи 69 № 218-ФЗ обнаруживается противоречие, создаваемое частью 13 статьи 26 № 342-ФЗ, согласно которой частные лица вопреки наличию, отсутствию у них на то желания понуждаются к выполнению соответствующих действий не позднее установленной законом даты. Правда, и правовых последствий от такого понуждения никаких не возникает. См. об этом заключение (4) о том, как посредством № 342-ФЗ возлагаются и не возлагаются обязанности по установлению СЗЗ, определяются и не определяются санкции и последствия неисполнения этих обязанностей.

равнозначно лишению власти права целевым образом направлять в будущее рациональное развитие территорий посредством планирования, а лишение такого права власти должно быть признано ошибочным - недопустимым;

2) второе требование относительно действий исключительно «по желанию» также не может и не должно распространяться на власть, включая ОМС, по следующим причинам: а) первоочередной функцией власти является создание правовых условий для деятельности частных лиц, в том числе, исключительно по их желанию; б) создание таких условий не может и не должно зависеть от наличия, отсутствия у органов власти желания либо делать, либо не делать predetermined для власти должное; в) поэтому тезис о тождественности желаний частных лиц и органов власти (в случае возникновения предположения о его наличии в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ) должен быть признан ошибочным в отношении его универсальности, из чего следует необходимость закрепления в законодательстве дифференцированного подхода к определению «желаний» для частных лиц и для органов власти<sup>21</sup>.

Таким образом, мы получили доказательство того, что имеется противоречие между формой предъявления и содержанием нормы - противоречие, наличие которого не может игнорироваться: противоречие должно быть устранено. Как? В данном случае логика не открывает нам ничего иного, кроме следующего простого решения:

- должна быть переформулирована часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ так, чтобы было ясно, что эта норма не является универсальной, но область её распространения ограничивается правами частных лиц и не затрагивает права власти, включая ОМС, устанавливать СЗЗ для «чужих» объектов;

- должны быть введены в законодательство нормы, обеспечивающие реализацию указанного фундаментального права - дающие права власти, включая ОМС, устанавливать СЗЗ для «чужих» объектов посредством документов территориального планирования (ТП) и, или документов градостроительного зонирования (ПЗЗ).

Наш анализ был начат с утверждения императивных задач градорегулирования и обнаружения первого препятствия для решения таких задач – отсутствие у ОМС прав устанавливать СЗЗ для «чужих» объектов. Ближе к завершению анализа было обнаружено

---

<sup>21</sup> Признание такой логики влечёт за собой главное и неизбежное следствие, согласно которому власть должна не по желанию, но согласно понуждению законами делать в некоторые предельные сроки то, что кроме власти никто, никакие частные лица выполнить не могут. Простая истина заключается в том, что частные лица «по своему желанию» могут действовать лишь в области, очерченной теми границами, которые заблаговременно (до появления желаний у частных лиц), не по желанию, но по её неотъемлемому долгу уже установила публичная власть. Это положение имеет объективный характер и относится, в частности, к фиксации границ путём их утверждения и придания им статуса юридически значимых фактов (после отображения в ЕГРН), например, следующих границ:

- границ озеленённых территорий общего пользования, после чего блокируются процессы противоправной застройки парков, набережных (см., например, [10], вопрос 1.3.4);

- границ сельскохозяйственных угодий, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты (см., например, [10], вопрос 1.3.2);

- границ СЗЗ: (а) границ, фактически существующих по причине функционирования соответствующих объектов, а также (б) тех границ СЗЗ, которые ещё только возникнут в будущем по причине планирования размещения соответствующих объектов, - границ СЗЗ, которым predetermined направлять будущее развитие территорий в статусе правовых фактов до того, как возникнут факты физические в соответствии с фактами правовыми, определяющими расширение, сокращение, упразднение границ СЗЗ в будущем.

третье препятствие, которое оказалось круговым образом связанным с первым - тождественным первому. Поэтому, предложив логический алгоритм устранения третьего препятствия, мы автоматически устранили и первое препятствие, и далее мы должны сосредоточиться на устранении второго препятствия – на вопросах легализации границ СЗЗ в документах градорегулирования - ГП и, или ПЗЗ.

*Разблокирование второго препятствия – вопросы, связанные с необходимостью легализации границ СЗЗ в документах градорегулирования, решаемые согласно максимальной модели*

Анализ показывает, что устранение выявленных препятствий для построения рациональной системы управления процессами распространения, нераспространения, сокращения ареалов СЗЗ должно происходить в порядке развёртывания логики ГрК РФ, которая доньше во многих отношениях осталась забытой под давлением неоправданных деформаций. Попытаемся восстановить эту логику, предложив последовательный ряд ответов на основные вопросы изучаемой темы.

1. Вопрос, решаемый на основании изменений № 218-ФЗ (в части наделения ОМС правами принимать решения об установлении «чужих» СЗЗ<sup>22</sup>) и состоящий в том, чтобы в утверждаемую часть ГП были возвращены юридически значимые границы СЗЗ (обеспечение данного пункта – см. ниже пункты 2, 3, 4, 5) – границы, сведения о которых подлежат отражению в ЕГРН и ПЗЗ, при этом в ПЗЗ должна быть предусмотрена в соответствующих случаях возможность самостоятельного, вне ГП, установления, изменения границ СЗЗ.

2. Вопрос о законодательном закреплении возможности применения двух этапов установления юридически значимых границ СЗЗ – в документах градорегулирования и в «индивидуальных проектах СЗЗ» (ИП СЗЗ), подготавливаемых по инициативе правообладателей соответствующей недвижимости<sup>23</sup>.

3. Вопрос о нормативном техническом документе, применение которого позволяло бы применять технологии установления юридически значимых границ СЗЗ в документах градорегулирования<sup>24</sup>.

4. Вопрос о правовом обеспечении права собственников соответствующих объектов обеспечивать подготовку ИП СЗЗ, имея в виду соблюдение следующих требований:

- границы СЗЗ, определённые индивидуальными проектами, не должны выходить за границы, обозначенные в ГП, ПЗЗ (в противном случае должны подготавливаться для рассмотрения предложения о внесении изменений в ГП, ПЗЗ);

- после утверждения границ СЗЗ согласно индивидуальным проектам обязанности собственника объекта, от которого установлена СЗЗ, в отношении компенсации лицам,

---

<sup>22</sup> См. данный раздел, фрагмент «Разблокирование третьего препятствия ...».

<sup>23</sup> См. строки 3, 4, 5.1 таблицы приложения.

<sup>24</sup> См. строку 6.3 таблицы приложения, а также [12], вопрос (2.4).

проживающим, имеющим недвижимость в СЗЗ, определяются в границах, определённых ИП СЗЗ.

Это значит, что ИП СЗЗ должны стать одним из механизмов, побуждающим правообладателей производственной недвижимости совершенствовать технологии ради сокращения СЗЗ.

5. Вопрос о том, что в отношении объектов, распространяющих вокруг себя СЗЗ (1), а также определённых видов объектов, расположенных в границах «чужих» СЗЗ (2), устанавливается статус несоответствия ПЗЗ (в случаях одновременного наличия в пределах распространения СЗЗ объектов обоих видов) согласно пункту 4 статьи 85 ЗК РФ и частям 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ. Статус несоответствия ПЗЗ подлежит отражению в ЕГРН и в градостроительных планах земельных участков (ГПЗУ).

Это, в частности, означает, что производственный объект, СЗЗ которого «накрывает» жилую застройку, не может расширяться и усугублять экологически неблагоприятную ситуацию, а объёмы «накрытой» СЗЗ жилой застройки не могут наращиваться до тех пор, пока она не станет свободной от СЗЗ<sup>25</sup>.

6. Вопрос о том, что при наличии соответствующих обоснований относительно планов развития, преобразования соответствующих территорий и при выполнении требований нормативного технического документа, определённого выше в пункте 2, допускается в ГП, ПЗЗ устанавливать границы СЗЗ следующим образом:

- границами СЗЗ фиксируется не только существующая ситуация, но и ситуация, наступление которой целевым образом планируется в будущем;

- границы СЗЗ охватывают площадь, меньшую (а), чем та, которая фактически занята ныне СЗЗ согласно классификации объекта на текущий момент (б). СЗЗ вида (а) в будущем либо уменьшится (в результате совершенствования технологии производства и, или его перепрофилирования), либо упразднится вовсе. То есть, фиксируются планы, связанные с кардинальными преобразованиями территории, предполагающими иное её использование, не связанное с необходимостью установления СЗЗ, но напротив - определяющими их упразднение в будущем;

- по причине наличия разницы между площадями (б) и (а) для производственного объекта устанавливается статус несоответствия объекта ПЗЗ, то есть блокируется процесс развития объекта в неблагоприятном с экологической точки зрения направлении.

Законодательное обеспечение пунктов 1-6 должно быть направлено на то, чтобы в полной мере задействовать механизмы правового воздействия на позитивные преобразования производственных территорий – механизмы, которые не только не предусмотрены № 342-ФЗ, но и фактически упраздняются некоторые из них<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> См. строку 5.2 таблицы приложения.

<sup>26</sup> См. заключение (3) о внутренних противоречиях № 342-ФЗ – о нормах статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, как бы упраздняющих институт несоответствующего использования недвижимости вопреки пункту 4 статьи 85 ЗК РФ, частям 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ.

### **3. Оценка № 342-ФЗ на предмет непротиворечивости и обеспечения рациональной практики установления СЗЗ**

Как указывалось в начале данного текста, качество закона определяется двумя взаимосвязанными компонентами оценки: (1) его непротиворечивостью и (2) нацеленностью на эффективное регулирование той области, которая является его предметом. Рассмотрим по отдельности каждый из этих компонентов.

#### **3.1. Оценка № 342-ФЗ на предмет непротиворечивости**

Анализ показал, что № 342-ФЗ не свободен от противоречий и ошибок, основные из которых состоят в следующем:

- наличие формальной и содержательной коллизии относительно, якобы, исчерпывающего перечня оснований для отказа в принятии решений по установлению индивидуальных СЗЗ – отсутствие возможности предъявить одно из самых главных оснований в виде целевым образом запланированных властью пределов распространения СЗЗ (см. заключение 1<sup>27</sup>);

- наличие нормы, ошибочно утверждающей, что процесс установления СЗЗ не зависит от видов разрешенного использования земельных участков (см. заключение 2);

- наличие ошибочных норм, претендующих на упразднение института несоответствующего использования объектов недвижимости и вошедших в противоречие с нормами ЗК РФ и ГрК РФ (см. заключение 3);

- наличие противоречий в том смысле, что наложение обязанностей на соответствующих субъектов правоотношений не сопровождается определением санкций за неисполнение таких обязанностей, а также правовых последствий, которые должны наступать после истечения сроков, назначенных для исполнения таких обязанностей (см. заключение 4).

Кроме того, № 342-ФЗ противоречит № 218-ФЗ в следующем отношении:

- 1) № 218-ФЗ утверждает принцип добровольности регистрации прав на недвижимость – защищает обязательность наличия на то желания у частных лиц;

- 2) № 342-ФЗ также придерживается этого принципа (что проявляется, в частности, в том, что этим законом не признаётся возможность понуждения частных лиц к соблюдению СЗЗ, не по их инициативе установленным, но установленным публичной властью) – с одной стороны, но с другой стороны этим же законом частные лица – правообладатели производственной недвижимости – понуждаются, независимо от наличия, отсутствия у них на то желания, к определённому предельному сроку (не

---

<sup>27</sup> В заключении (1) доказано, в частности, что посредством постановления Правительства РФ, которое ещё только предстоит принять в соответствии с № 342-ФЗ (несмотря на наличие ранее уже принятого постановления № 222), не удастся восполнить указанный пробел этого Закона, например, посредством внесения в будущее постановление Правительства РФ дополнительного основания, здесь обсуждаемого, путём, скажем, «экзотического» указания на необходимость обеспечения соответствия индивидуальных проектов СЗЗ не подлежащим утверждению обоснованиям документов территориального планирования.

позднее 1 октября 2019 года) совершить действия, необходимые для принятия решений об установлении индивидуальных СЗЗ (см. раздел 1 данного текста, шаг 4).

Анализ показывает, что указанные противоречия и ошибки не являются автономными, случайно возникшими, но строго согласуются со вторым «внешним» компонентом оценки закона – с его концептуальной особенностью, которая заключается в индифферентности, фактическом безразличии к вопросам целевого системного воздействия со стороны власти на действия частных лиц в направлении совершенствования посредством территориального планирования экологической ситуации на урбанизированных территориях.

### **3.2. Сопоставление положений № 342-ФЗ с положениями максимальной модели установления СЗЗ**

В этом подразделе мы имеем возможность ограничиться краткими констатациями выявленных фактов и обстоятельств, поскольку имеются основания ссылаться на соответствующие позиции аналитической таблицы, представленной в приложении<sup>28</sup>. Итак, посредством новелл № 342-ФЗ зафиксированная модель установления СЗЗ, сопоставленная с максимальной моделью (оптимальной - с точки зрения эффективности и результативности воздействия на регулируемые процессы) отличается следующими особенностями – для модели согласно № 342-ФЗ:

- отсутствует система контроля за развитием территорий в части СЗЗ – система целевого направления в запланированное русло посредством документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ) процессов распространения, нераспространения, сокращения, упразднения СЗЗ (строка 1 таблицы приложения);

- отсутствуют юридически значимые границы СЗЗ, утверждённые в документах градорегулирования - ГП, ПЗЗ (строка 2.1);

- отсутствуют положения, согласно которым сведения об утверждённых в документах градорегулирования (ГП, ПЗЗ) границах СЗЗ подлежат отображению в ЕГРН (строка 2.2);

- отсутствует возможность применения двухэтапной технологии установления юридически значимых границ СЗЗ – сначала в документах градорегулирования (ГП с трансляцией в ПЗЗ), затем – в индивидуальных проектах СЗЗ, при необходимости (строка 3);

- отсутствует возможность целенаправленно воздействовать на нераспространение, сокращение (при необходимости) площади распространения СЗЗ посредством применения правового института несоответствующего использования объектов градостроительным регламентам, содержащимся в ПЗЗ, – института, определённого пунктом 4 статьи 85 ЗК РФ и частями 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ (строка 5.2);

---

<sup>28</sup> Ссылки на соответствующие строки таблицы дают возможность воспринять модель, созданную посредством № 342-ФЗ, в сопоставлении с иными моделями.

- не является основанием для отказа в принятии решений об установлении индивидуальных СЗЗ соответствие, либо непротиворечие индивидуальных проектов СЗЗ документам градорегулирования – ГП, ПЗЗ (строка 7.1);

- создаётся посредством федерального закона ситуация, состоящая в том, что частный субъект, иницирующий установление СЗЗ, формально и по существу освобождённый от необходимости действовать в соответствии с контекстом, определённым документами градорегулирования (ГП, ПЗЗ), «всегда прав», а субъекты, применительно к недвижимости которых устанавливаются ограничения посредством «чужих» СЗЗ «всегда неправы» (строка 14);

- установлена дата, после наступления которой прекращается действие установленных посредством документов территориального планирования и ПЗЗ границ СЗЗ, поскольку абсолютное большинство таких границ было установлено в виде ориентировочных, расчетных (предварительных) границ СЗЗ на основании СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, а именно такие СЗЗ должны прекратить существование после 1 января 2020 года (строка 15.1);

- установлена предельная дата (1 октября 2019 года) для того, чтобы правообладатели соответствующей недвижимости обратились с заявлениями об установлении СЗЗ с приложением необходимых документов – суть индивидуальных проектов СЗЗ (строка 15.2);

- не установлены санкции за неисполнение к назначенной дате (1 октября 2019 года) соответствующих требований, а также не установлены последствия, которые должны были бы наступать после указанного неисполнения, кроме указания о наличии права у органов власти и правообладателей «накрытой» СЗЗ недвижимости обратиться с соответствующими заявлениями об установлении СЗЗ, т.е. предварительно подготовив за свой счёт индивидуальные СЗЗ для «чужих» объектов (строка 15.5);

- не установлен правовой запрет на возникновение после 1 января 2020 года и впредь на неопределённо долго продолжающийся в будущее период времени ситуации, когда при фактическом наличии СЗЗ они будут отсутствовать в формально-юридическом смысле, то есть фактически будет наноситься ущерб недвижимости и вред здоровью населения без возможности истребовать в суде соответствующую компенсацию согласно статье 57 ЗК РФ по причине отсутствия на то формальных оснований – отсутствия индивидуальных проектов СЗЗ, за невыполнение которых не установлены ни санкции, ни правовые последствия (строка 15.6).

Последнее положение наиболее наглядным образом характеризует модель, созданную посредством № 342-ФЗ, в сравнении с моделью максимальной, согласно которой указанная правовая неопределённость, риски и соответствующие конфликты не возникают по той простой причине, что юридически значимые границы СЗЗ должны быть первоначально установлены в документах градорегулирования в строго ограниченный законом период времени (строка 5.1).

#### 4. Резюме – краткие итоги оценки № 342-ФЗ

На основе проведённого анализа получены основания для того, чтобы аргументированно утверждать следующее.

Закон № 342-ФЗ является проявлением пока ещё не до конца оценённой ошибочной логики, в результате применения которой возобладали концептуально неверные положения, в том числе по инерции транслируемые из ранее принятых законов в новые законы, - положения, которые замкнули нормы рассматриваемого Закона в некий порочный круг, когда смысловые связи развёртываются в следующей логикой предзаданной последовательности:

1) если всё же осознана недопустимость выхода из области рационального, то остальное сложится «само собой»: тогда мы будем обречены считать неоспоримой аксиомой положение, согласно которому по объективным основаниям никак невозможно отрицать императивную необходимость создания системы рационального управления развитием территорий – системы, предполагающей, в частности, целевое воздействие со стороны власти на распространение, нераспространение, либо уменьшение площадей, покрытых СЗЗ, а для того, чтобы такой системе дать правовую возможность возникнуть и эффективно функционировать, необходимо быть тому, чтобы в документах территориального планирования, начиная с генеральных планов, устанавливались бы юридически значимые границы как пределы распространения СЗЗ в будущем – целевым образом установленные пределы для деятельности правообладателей производственной недвижимости, связанной либо с расширением, либо нерасширением, либо сужением СЗЗ в соответствии с такими пределами, осознанно направляющими развитие событий в рационально запланированное будущее;

2) сложилось так, что до принятия № 342-ФЗ был образован иными федеральными законами правовой базис для утверждения парадоксальной ситуации, когда тому, чему в императивном порядке надлежит быть созданным (согласно указанной выше аксиоме), нет никакой возможности быть созданным по причине наличия блокирующих правовых норм, которые при этом ещё и воспринимаются в качестве исходно незыблемых фундаментальных положений - воспринимаются, как бы, контраксиомами указанной выше аксиоме<sup>29</sup>;

3) при подготовке № 342-ФЗ не был воспринят смысловой контекст, определяемый указанной выше аксиомой, а также существующих и будущих проблем установления СЗЗ: этот Закон не выполнил должного, определяемого императивными требованиями правовой логики и технологии обеспечения развития территорий, – не взял на себя смелость и не внёс необходимые изменения в федеральные законы для обеспечения условий создания того, чему необходимо быть – чему не существовать невозможно. Вследствие принятой позиции - «робости невмешательства» в императивно необходимое устранение ошибочно созданных правовых коллизий - должно было случиться тому, чтобы № 342-ФЗ:

---

<sup>29</sup> Анализ показал, что, так называемые, контраксиомы оказались псевдоаксиомами либо по причине их исходной ошибочности, либо ложно декларируемой универсальности. См. раздел 1, «шаг 4...», раздел 2, «разблокирование третьего препятствия ...».

- принял как должное, как нечто, не подлежащее изменению, – как ситуацию, когда то, что необходимо выполнить, якобы, невозможно выполнить, а значит, якобы, и не нужно выполнять вовсе;

- не выполнил своей главной задачи создания правовых условий для упорядочения процессов установления СЗЗ, а, не выполнив этой императивной задачи, оказался заведомо обречённым деструктивно воздействовать на развёртывание указанных процессов в будущем.

Можно заключить так: прежняя практика установления СЗЗ до принятия № 342-ФЗ основывалась на зыбкой почве правовой неопределённости и процедурной незавершённости благодаря одним квазиправовым инструментам, а после принятия № 342-ФЗ будет утверждаться неопределённость, но модифицированная благодаря уже другим квазиправовым инструментам, на сей раз почти без всякого направляющего воздействия власти посредством документов градорегулирования на эту практику.

Представляется риторическим ввиду очевидности ответ на вопрос о том, какой с точки зрения логики законотворчества должна быть судьба № 342-ФЗ, который был призван урегулировать, но не урегулировал должным образом правоотношения, возникающие при установлении СЗЗ.

## 5. Приложение

### СОДЕРЖАНИЕ:

Заключение (1) об исчерпывающем перечне оснований для отказа в принятии решений по установлению индивидуальных СЗЗ – об отсутствии в условиях сохраняемого неизменным законодательства правовой возможности предъявить одно из самых главных и необходимых оснований в виде несоответствия частных инициатив запланированным властью целевым пределам распространения, нераспространения, уменьшения, упразднения СЗЗ

Заключение (2) о мнимой независимости процесса установления СЗЗ от видов разрешенного использования земельных участков - об ошибочности нормы, изложенной в пункте 23 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ

Заключение (3) о внутренних противоречиях № 342-ФЗ – о нормах статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, как бы упраздняющих институт несоответствующего использования недвижимости вопреки пункту 4 статьи 85 ЗК РФ, частям 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ

Заключение (4) о том, как посредством № 342-ФЗ возлагаются и не возлагаются обязанности по установлению СЗЗ, определяются и не определяются санкции и последствия неисполнения этих обязанностей

Таблица сопоставления немаксимальных моделей и максимальной модели установления санитарно-защитных зон

**Заключение (1) об исчерпывающем перечне оснований для отказа в принятии решений по установлению индивидуальных СЗЗ – об отсутствии в условиях сохраняемого неизменным законодательства правовой возможности предъявить одно из самых главных и необходимых оснований в виде несоответствия частных инициатив запланированным властью целевым пределам распространения, нераспространения, уменьшения, упразднения СЗЗ**

Указанная ныне реально существующая коллизия в виде расхождения между формальными нормами закона и содержательными требованиями технологии управления развитием территорий определяется следующими взаимосвязанными положениями.

1. Если оставаться в области рационального, то невозможно не признать, что одним из обязательных оснований для принятия решений об установлении СЗЗ с использованием индивидуальных проектов СЗЗ, представляемых частными лицами, должно быть соответствие, либо как минимум непротиворечие таких индивидуальных проектов решениям о запланированных пределах распространения, нераспространения, сокращения СЗЗ - решениям, принятых органами власти.

2. Понуждаемый правовой логикой № 342-ФЗ должен был указать и указал на необходимость установления исчерпывающего перечня оснований для отказа в принятии решений об установлении СЗЗ посредством соответствующих индивидуальных проектов<sup>30</sup>. Такие основания могут быть поименованы в самом законе, либо задача их определения может быть переадресована соответствующему постановлению Правительства РФ. Последний вариант был принят в № 342-ФЗ.

3. Возникает вопрос, каким образом необходимое, указанное выше в пункте 1 основание, которое не может остаться неупомянутым, должно быть отражено в исчерпывающем перечне (неважно где представленном – либо в самом законе, либо в постановлении Правительства РФ)? При ответе на этот вопрос открывается последовательность следующих положений:

1) чтобы использоваться в качестве основания для отказа в принятии соответствующих решений, указанные в пункте 1 положения (о запланированных пределах распространения СЗЗ, принятых органами власти) должны обладать юридической силой;

2) ныне указанные в пункте 1 положения (о запланированных пределах распространения СЗЗ, принятых органами власти) не обладают юридической силой, поскольку в 2011 году посредством № 41-ФЗ границы СЗЗ были переведены из утверждаемой части документов территориального планирования, включая ГП, в обосновывающую часть – ту часть, расположение в которой упраздняет юридическую значимость соответствующих положений, включая границы СЗЗ;

3) невозможно ликвидировать необходимость решения задачи рационального планирования развития территорий, в том числе в отношении планирования границ предельного распространения СЗЗ. Одновременно с неупразднимостью этой задачи

---

<sup>30</sup> См. пункт 14 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ.

отсутствует иной способ открыть дорогу для рационального её решения, как только придать указанным в пункте 1 положениям (о запланированных пределах распространения СЗЗ, принятых органами власти) юридическую силу, а для этого необходимо:

а) вернуть юридически значимые границы СЗЗ в утверждаемую часть документов территориального планирования;

б) переформулировать соответствующие положения № 218-ФЗ, поскольку без изменения формулировок соответствующих норм (прежде всего, части 1 статьи 69) этого закона задача «а» не может быть решена ввиду того, что блокируется возможность для органов власти быть субъектами, обладающими правами устанавливать на планируемое будущее юридически значимые границы допустимого распространения, нераспространения, сужения, упразднения СЗЗ (обоснование - см. раздел 1, шаг 4 настоящего текста);

4) поскольку № 342-ФЗ не производит указанные изменения правовых норм, то этот закон в принципе не может определять возможность наиболее рациональным образом регулировать развитие территорий, имея в виду улучшение экологических характеристик среды проживания людей.

4. Тем не менее, необходимо спросить: все ли возможности мы рассматриваем в данном случае; можно ли, хотя бы в порядке мыслительного эксперимента, придумать какой-либо другой способ решения обсуждаемой проблемы - способ, который освободил бы от необходимости внесения указанных изменений в федеральные законы, то есть, способ, который «спасал» бы № 342-ФЗ – закон, не предложивший необходимых изменений правовых норм?

Чтобы «закрыть» поставленный вопрос, нам придётся этот мыслительный эксперимент провести. Гипотетически (для проверки) можно первоначально допустить, что одним из оснований для отказа в принятии решений об установлении СЗЗ по инициативе частных лиц определяются положения обосновывающих материалов ГП. Здесь придётся принять во внимание ситуацию, когда отказы в принятии указанных решений, будут оспариваться в суде без особого труда заинтересованными частными лицами – правообладателями производственных объектов - по той простой причине, что никак не удастся не значимые в юридическом отношении границы (в составе обосновывающих материалов ГП располагаемые) представлять основанием для принятия юридически значимых решений. Получается, что принятое допущение «не будет работать» - обречено оставаться мнимым решением.

Иными словами, отсутствует какая-либо возможность решить обсуждаемую проблему без внесения указанных изменений в федеральные законы - без того, чтобы: а) ввести границы СЗЗ в утверждаемую часть ГП, сделав эти границы юридически значимыми (подлежащими отображению в ЕГРН, в ПЗЗ); б) определить несоответствие отображённым в ГП юридически значимым границам СЗЗ как основание для отказа в утверждении индивидуальных проектов СЗЗ.

Нынешняя правовая реальность, созданная посредством № 342-ФЗ, такова: документы градорегулирования (ГП, ПЗЗ) «не указ» для действий частных лиц, этим законом власть была лишена самых главных правовых инструментов направления активности частных лиц в некоторое запланированное русло. В этой части по понуждению федерального закона состоялся фактический отказ публичной власти от правового градорегулирования.

5. Ныне сложилась такая ситуация<sup>31</sup>: 1) действует Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» в редакции от 21.12.2018 № 1622 (далее – Постановление № 222), которое не является полным; 2) по причине неполноты Постановления № 222 предстоит принять новое постановление Правительства РФ формально полное.

Теперь, надо объяснить, почему Постановление № 222 является неполным, а также почему то Постановление РФ, которое предстоит принять по формальным основаниям, обречено не быть полным по существу.

#### 5.1. Почему неполным является Постановление № 222.

Со стороны требований пункта 1 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ Постановление № 222 не является полным, в частности, потому, что в нём отсутствуют положения, определяемые подпунктами 2, 4 пункта 1 статьи 106 ЗК РФ, - отсутствует положение об исчерпывающем перечне объектов, вокруг которых должны устанавливаться СЗЗ, отсутствуют требования к предельным размерам СЗЗ и т.д.

В силу указанной неполноты должно быть принято новое постановление, либо должны быть внесены изменения, дополнения в постановление № 222. Формально продолжают действовать положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 при том, что даже если этот акт будет упразднён формально, его положения в силу требований логики не могут упраздниться - должны быть инкорпорированы (в модифицированном виде) в иные акты.

5.2. Почему по содержательным основаниям обречено быть неполным ещё только подлежащее принятию новое Постановление Правительства РФ.

По формальным основаниям новое Постановление Правительства РФ должно соответствовать требованиям пункта 14 части 1 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ. Здесь проблем не возникнет, эти требования будут выполнены формальным образом.

Коллизия возникает тогда, когда мы спросим, могут ли указанные требования быть полными по содержательным основаниям. Здесь обнаружится коллизия, смысл которой раскрывается следующими положениями:

1) с одной стороны, развёртывание требований Закона в постановлении Правительства не могут противоречить нормам Закона. В данном случае это будет означать, что в состав этих требований в виде исчерпывающего перечня оснований для

---

<sup>31</sup> На начало марта 2019 года.

отказа в принятии решений об установлении индивидуальных СЗЗ заведомо не суждено войти в качестве необходимого основания тому, что называется несоответствием документам градорегулирования. Предположение о включении такого основания сразу придётся отвергнуть, поскольку придётся допустить недопустимое - то, что № 342-ФЗ уже отверг: согласно этому Закону вкупе с нормами иных законов органы власти заведомо лишены права быть субъектами утверждения юридически значимых СЗЗ при утверждении документов градорегулирования. Также придётся отвергнуть возможную «экзотическую» попытку узаконить посредством нового постановления Правительства РФ обсуждаемое основание, представив его как соответствие индивидуальных проектов СЗЗ не утверждаемым обоснованиям документов территориального планирования: такая попытка обречена быть отвергнутой потому, что посредством декларации подзаконного акта не может стать юридически значимым то, что лишено такой значимости посредством закона;

2) с другой стороны, существует нечто объективное в виде неупразднимой аксиомы, отмеченной в пункте первом данного заключения, согласно которой должно быть соответствие, либо как минимум непротиворечие индивидуальных проектов СЗЗ решениям о запланированных пределах распространения, нераспространения, сокращения, упразднения СЗЗ - решениям, принятым органами власти.

Очевидно, что невозможно две стороны этой коллизии примирить, поскольку принятие одной стороны упраздняет другую. Закон № 342-ФЗ принял первую сторону и упразднил вторую – предпочёл следование в колее небезупречных норм ранее принятых законов за счёт фактического игнорирования содержательных императивных требований предмета своего регулирования.

### **Заключение (2) о мнимой независимости процесса установления СЗЗ от видов разрешенного использования земельных участков - об ошибочности нормы, изложенной в пункте 23 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ**

Замечено, что концептуальные ошибки в законах порождают ошибки второго порядка, либо ими предопределяются. Пример ошибки второго порядка нам предстоит разобрать в данном заключении.

Пункт 23 статьи 106 ЗК РФ определён следующим образом: *«Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются **независимо от категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков**»*. Проанализируем эту формулировку.

Во-первых, СЗЗ – это такое пространственное образование, в котором одни виды разрешённого использования земельных участков (ВРИ ЗУ), располагаться которым в СЗЗ разрешено, отделены от других ВРИ ЗУ, которым в СЗЗ располагаться не разрешено. Это значит, что: (1) всегда СЗЗ существуют как одно из проявлений ВРИ ЗУ; (2) существование СЗЗ независимо от ВРИ ЗУ невозможно в принципе; (3) указанный пункт обозначает нечто невозможное, то есть абсурдное по формальным и сущностным основаниям.

Во-вторых, посредством № 342-ФЗ создано формальное основание для того, чтобы при наличии произвольного желания устанавливать СЗЗ в отношении объекта, возникновение которого не предусмотрено ПЗЗ, и такое желание можно было бы выполнить вопреки ПЗЗ, поскольку деятельность по установлению СЗЗ отныне благодаря указанной формулировке как бы освобождается от необходимости соблюдать виды разрешённого использования ЗУ<sup>32</sup>. Эта ошибочная норма вкуче с фактическим утверждением посредством № 342-ФЗ в качестве единственно возможного заявочного принципа установления СЗЗ фактически освобождает процесс установления СЗЗ от необходимости соблюдать заранее установленные публичной властью требования правового градорегулирования<sup>33</sup>.

**Заключение (3) о внутренних противоречиях № 342-ФЗ – о нормах статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, как бы упраздняющих институт несоответствующего использования недвижимости вопреки пункту 4 статьи 85 ЗК РФ, частям 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ**

Для облегчения понимания данного вопроса предьявим сопоставительную таблицу.

Статья 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ – «Последствия установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий»	Пункт 9 статьи 1 ГрК РФ и часть 4 статьи 85 ЗК РФ
<p>1. Со дня установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускаются строительство, использование зданий, сооружений, разрешенное использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении, изменении зоны с особыми условиями использования территории, а также иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям, если иное не предусмотрено пунктами 2 и 4 настоящей статьи. Реконструкция указанных зданий, сооружений может осуществляться только путем их приведения в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории.</p> <p>...</p>	<p>Пункт 9 статьи 1 ГрК РФ: градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны (1) виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, (2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, (3) <b>ограничения использования земельных участков</b> и объектов капитального строительства ...»</p> <p><b>Статья 85 ЗК РФ – «Состав земель населенных пунктов и зонирование территорий»</b></p> <p>...</p> <p>4. Земельный участок и прочно связанные с</p>

<sup>32</sup> Это положение усугубляется следующими обстоятельствами. Ныне согласно № 342-ФЗ в ПЗЗ в порядке упреждения будущих событий не могут устанавливаться границы ПЗЗ непосредственно (такая возможность существовала бы, если бы в ГП для последующей трансляции в ПЗЗ устанавливались юридически значимые границы СЗЗ, однако, такая возможность упразднена в 2011 году посредством № 41-ФЗ и не восстановлена № 342-ФЗ), но «задним числом» - по результатам принятия решений об установлении СЗЗ на основании индивидуальных проектов СЗЗ, выполненных в соответствии с желаниями частных лиц – правообладателей производственных объектов. То есть, согласно № 342-ФЗ, иным федеральным законам документы градорегулирования (ГП, ПЗЗ) лишены статуса документов, целевым образом направляющих реализацию планов распространения, нераспространения, уменьшения, упразднения СЗЗ ради улучшения среды проживания людей. Об этом см. также заключение (1) в данном тексте.

<sup>33</sup> См. об этом таблицу – применительно к модели Б следующие строки: 1, 3, 4, 5.1, 7.1, 10 - 14, 15.1- 15.6.

<p>4. Приведение разрешенного использования (назначения) и (или) параметров зданий, сооружений, введенных в эксплуатацию до дня установления зоны с особыми условиями использования территории, разрешенного использования земельных участков в соответствии с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории, или снос зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, размещение которых в зоне с особыми условиями использования территории не допускается, <b>осуществляется в течение трех лет со дня установления такой зоны</b>, а в случае, предусмотренном пунктом 2 настоящей статьи, <b>в течение двух лет</b> со дня ввода в эксплуатацию построенного, реконструированного объекта капитального строительства, в связи с размещением которого установлена или изменена такая зона.</p>	<p>ним объекты недвижимости <b>не соответствуют установленному градостроительному регламенту</b> территориальных зон в случае, если:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;</li> <li>их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.</li> </ul> <p><b>Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев</b>, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.</p> <p>В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.</p> <p>Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.</p>
---	---

Противоречие пункта 4 статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ пункту 4 статьи 85 ЗК РФ обнаруживается посредством предъявления следующих положений.

1. В указанных пунктах речь идёт об одних и тех же земельных участках по следующим причинам.

1) первоначально в пункте 1 статьи 107 ЗК РФ определяется некоторый вид земельных участков, а именно те ЗУ, разрешенное использование (назначение) которых, по причине их попадания в некую созданную СЗЗ, «не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении, изменении зоны с особыми условиями использования территории»;

2) несоответствие разрешённого использования ЗУ указанным ограничениям – это ничто иное, как ситуация фактического наличия тех видов разрешённого использования ЗУ, которые в силу характеристик СЗЗ «не входят в перечень видов разрешенного использования» и «не соответствуют установленному градостроительному регламенту» (формулировки пункта 4 статьи 85 ЗК РФ)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Следует напомнить, что согласно пункту 9 статьи 1 ГрК РФ «ограничения использования земельных участков» являются одним из компонентов градостроительных регламентов.

Итак, в пункте 4 статьи 85 ЗК РФ, а также в статье 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ речь идёт о земельных участках, которые «не соответствуют установленному градостроительному регламенту»

2. Согласно пункту 4 статьи 85 ЗК РФ *«Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры».*

Пункт 4 статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ определяет прямо противоположное тому, что указано в пункте 4 статьи 85 ЗК РФ, – **устанавливает предельный срок** для выполнения соответствующих действий: *«Приведение разрешенного использования (назначения) и (или) параметров зданий, сооружений, введенных в эксплуатацию до дня установления зоны с особыми условиями использования территории, разрешенного использования земельных участков в соответствии с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории, или снос зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, размещение которых в зоне с особыми условиями использования территории не допускается, осуществляется в течение трех лет со дня установления такой зоны...».*

3. Противоречия в одном и том же федеральном законе должны быть устранены. Поскольку пунктом 4 статьи 85 ЗК РФ вкупе с частями 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ определяются исходные, базовые нормы в отношении института несоответствующего использования, то именно в соответствии с этими нормами должны быть приведены нормы статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ.

**Заключение (4) о том, как посредством № 342-ФЗ возлагаются и не возлагаются обязанности по установлению СЗЗ, определяются и не определяются санкции и последствия неисполнения этих обязанностей<sup>35</sup>**

Связанные с установлением СЗЗ обязанности, санкции, последствия определяются, либо не определяются № 342-ФЗ применительно к частным лицам и органам власти. Сначала рассмотрим ситуацию в отношении частных лиц, а затем – органов власти.

*В отношении частных лиц – правообладателей производственной недвижимости - № 342-ФЗ определяет, либо не определяет следующее*

Определён предельный срок - 1 октября 2019 года - для того, чтобы правообладатели соответствующей недвижимости обратились с заявлениями об установлении СЗЗ с приложением необходимых документов – суть индивидуальных проектов СЗЗ<sup>36</sup>.

С предельным сроком 1 октября 2019 года связан другой предельный срок, а именно: после 1 января 2020 года прекращается действие ориентировочных, расчетных (предварительных) границ СЗЗ, абсолютное большинство которых было установлено ранее на основании СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в документах территориального

<sup>35</sup> По этому вопросу см. также строки 15.1 – 15.6 таблицы сопоставления немаксимальных моделей и максимальной модели установления СЗЗ.

<sup>36</sup> См. часть 13 статьи 26 № 342-ФЗ.

планирования – в ГП с последующей трансляцией в ПЗЗ. То есть, по умолчанию как бы предполагается, что для недопущения правового вакуума должны быть приняты решения об установлении всех СЗЗ исключительно на основании индивидуальных проектов после упразднения всех СЗЗ, определённых иным образом – в том числе с использованием документов градорегулирования.

Фактически после 1 января 2020 года вводится запрет на применение властью правовых инструментов градорегулирования для целевого направления в запланированное русло процессов распространения, нераспространения, сокращения, упразднения СЗЗ – посредством № 342-ФЗ власть отстраняется от воздействия на эти процессы.

Должны быть поставлены следующие вопросы:

1) установлены ли санкции на правообладателей производственной недвижимости за неисполнение к назначенной дате - 1 октября 2019 года - возложенных на них обязанностей обратиться с заявлениями об установлении СЗЗ с приложением необходимых документов – суть индивидуальных проектов СЗЗ (?);

2) установлены ли юридические последствия, которые в силу правовой логики должны возникать после 1 января 2020 года, если до и после этой даты не будут приняты решения об установлении СЗЗ на основе индивидуальных проектов (?).

На оба эти вопроса имеется только один ответ – «нет». Значит, следующее несубъективное утверждение будет отражать реальную ситуацию, созданную посредством № 342-ФЗ: после 1 января 2020 года и впредь на неопределённо долго продолжающийся в будущее период времени будет иметь место такое положение дел, когда при фактическом наличии СЗЗ (при фактическом наличии вредного воздействия производств на окружающую среду) СЗЗ будут отсутствовать в формально-юридическом смысле, то есть фактически будет наноситься ущерб недвижимости и вред здоровью населения при отсутствии правовой возможности истребовать в суде соответствующую компенсацию согласно статье 57 ЗК РФ, то есть, будет действовать неправовой принцип «на нет и суда нет»<sup>37</sup>.

*В отношении органов власти определяется, либо не определяется посредством № 342-ФЗ следующее:*

1) Правительство РФ: а) обязано принять Постановление, регламентирующее правовые и технологические аспекты установления СЗЗ; б) не обременяется обязанностью к некоторому предельному сроку утвердить указанное Постановление, а отсутствие такой

---

<sup>37</sup> При отсутствии указанных санкций и правовых последствий должно обнаружиться также действие принципа, согласно которому «спасение утопающих – дело рук самих утопающих», а именно: остаются для органов власти и правообладателей «накрытой» СЗЗ недвижимости права обратиться с соответствующими заявлениями об установлении СЗЗ, т.е. предварительно подготовив за свой счёт индивидуальные СЗЗ для посторонних правообладателей, не выполнивших свои обязанности. Эти права вкупе с отсутствием формализованных санкций за неисполнение обязанностей и правовых последствий неотвратимо должны создать идеальные мотивации для бездействия правообладателей производственной недвижимости в части невыполнения ими индивидуальных проектов СЗЗ как в установленные сроки, так и после их истечения.

обязанности негативно влияет на возможность для частных правообладателей производственной недвижимости выполнить возложенные на них обязанности в срок до 1 октября 2019 года (см. выше);

2) органы власти на местах лишаются соответствующих правовых инструментов планирования и фактически освобождаются от обязанности целевым образом воздействовать на процессы распространения, нераспространения, сокращения, упразднения СЗЗ посредством документов градорегулирования.

## Таблица сопоставления немаксимальных моделей и максимальной модели установления санитарно-защитных зон (СЗЗ)

Примечание: наличие затонированной ячейки таблицы – это «знак изъятия», указание на то, что определённая позиция сопоставления не адресована соответствующей модели, относится к иной модели.

Позиции сопоставления	Модели		
	Модель А, до принятия № 342-ФЗ <sup>38</sup> - не максимальная	Модель Б, согласно № 342-ФЗ – не максимальная	Модель В, иная, чем в № 342-ФЗ – максимальная
1. Наличие (+), отсутствие (-) системы контроля за развитием территорий в части СЗЗ – системы целевого направления в запланированное русло посредством документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ) процессов распространения, нераспространения, сокращения СЗЗ	+ - <sup>39</sup>	- <sup>40</sup>	+ <sup>41</sup>
2. Наличие (+), отсутствие (-) правовых инструментов обеспечения системы контроля за развитием территорий в отношении СЗЗ:			
2.1. Наличие (+), отсутствие (-) юридически значимых границ СЗЗ, утверждённых в документах градорегулирования (ГП, ПЗЗ)	+ - <sup>42</sup>	-	+
2.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому сведения об утверждённых в документах градорегулирования (ГП, ПЗЗ) границах СЗЗ подлежат отображению в ЕГРН	-	-	+
3. Наличие (+), отсутствие (-) возможности применения двухэтапной технологии установления юридически значимых границ СЗЗ – сначала в документах градорегулирования (ГП с трансляцией в ПЗЗ), затем – в индивидуальных проектах СЗЗ	+ - <sup>43</sup>	-	+
4. Наличие (+), отсутствие (-) требования об обязательности	-	+ <sup>44</sup>	-

<sup>38</sup> Федеральный закон от 3 августа 2018 г. N 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

<sup>39</sup> Для модели А одновременное наличие противоположных обозначений + и – означает противоречивую ситуацию, характеризуемую следующими положениями: 1) с одной стороны, вплоть до 2011 года (\*) существовала возможность фиксировать в утверждаемой части ГП границы СЗЗ; 2) с другой стороны, после 2011 года посредством № 41-ФЗ границы СЗЗ были изъятые из утверждаемой части ГП и переведены в обосновывающие материалы ГП; 3) с третьей стороны, факт наличия в утверждаемой части ГП границ СЗЗ не признавался основанием для отображения сведений о таких границах в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), то есть границы СЗЗ не являлись юридически значимыми в строгом правовом смысле.

(\*) До введения в действие № 41-ФЗ — Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

<sup>40</sup> Для модели Б указанная система контроля отсутствует по причинам того, что: 1) границы СЗЗ не утверждаются в ГП, а являются всего лишь информационными сведениями, содержащимися в обосновывающих материалах ГП; 2) не является несоответствие документам градорегулирования (ГП, ПЗЗ) основанием для отказа в принятии решений об утверждении юридически значимых границ СЗЗ – решений, принимаемых исключительно на основании индивидуальных проектов СЗЗ при отсутствии юридически значимых границ в документах градорегулирования.

<sup>41</sup> Для модели В указанная система контроля создаётся путём: 1) возвращения границ СЗЗ в утверждаемую часть ГП; 2) признания границ СЗЗ, утверждённых посредством утверждения ГП, основанием для их отображения в соответствующих документах (ныне ЕГРН).

<sup>42</sup> Для модели А можно было бы говорить о юридической значимости границ СЗЗ лишь до 2011 года (до принятия № 41-ФЗ), но и такая значимость не могла быть бесспорной по той причине, что границы СЗЗ, обозначенные в утверждаемой части ГП, не признавались основанием для их отображения в соответствующих документах (ныне ЕГРН).

<sup>43</sup> Для модели А указанная двухэтапная технология была возможна, но была ограничена в юридической значимости её результатов.

подготовки и утверждения индивидуальных проектов СЗЗ			
5. Наличие (+), отсутствие (-) возможности целенаправленно воздействовать на нераспространение, сокращение (при необходимости) площади распространения СЗЗ посредством:			
5.1. Индивидуальных проектов СЗЗ (ИП СЗЗ)	- 45	- 46	+ 47
5.2. Правового института «несоответствующего использования» объектов ПЗЗ – института, определённого пунктом 4 статьи 85 ЗК РФ и частями 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ <sup>48</sup>	+ - 49	- 50	+ 51
6. Наличие (+), отсутствие (-) законодательных и иных правовых актов, регламентирующих, в том числе, технологические аспекты установление СЗЗ:			
6.1. Для модели А - правовой акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти	+ 52		
6.2. Для модели Б - правовой акт Правительства РФ		+ 53	

<sup>44</sup> В модели Б не может не быть указанного требования, поскольку в этой модели не предусмотрено иного способа установления СЗЗ, кроме как посредством индивидуальных проектов СЗЗ.

<sup>45</sup> Для модели А ограниченность возможности целенаправленно воздействовать на процессы объясняется отсутствием требования, согласно которому границы СЗЗ, определяемые посредством ИП СЗЗ, не должны распространяться за границы СЗЗ, установленные документами градорегулирования (ГП, ПЗЗ).

<sup>46</sup> Для модели Б отсутствие возможности целенаправленно воздействовать на процессы объясняется тем, что документами градорегулирования (ГП, ПЗЗ) не устанавливаются юридически значимые границы СЗЗ, которые подлежали бы учёту при подготовке ИП СЗЗ.

<sup>47</sup> Для модели В наличие указанной возможности обеспечивается тем, что документами градорегулирования (ГП, ПЗЗ) устанавливаются юридически значимые границы СЗЗ, которые подлежат учёту при подготовке ИП СЗЗ так, чтобы в этих проектах границы СЗЗ не распространялись за пределы, установленные ГП, ПЗЗ, и такое нераспространение должно обеспечиваться, помимо прочего, также и совершенствованием экологических характеристик технологии производства.

<sup>48</sup> О содержании правового института несоответствующего использования см., например, [11], вопрос 2.2.1.

<sup>49</sup> Для модели А существовала неопределённость в части наличия/отсутствия указанной возможности. С одной стороны, вплоть до 2011 года (до принятия № 41-ФЗ) существовала номинально возможность применения института «несоответствующего использования». Номинально – поскольку эта возможность не доводилась до логического завершения, а именно: границы СЗЗ, установленные в документах градорегулирования не признавались как подлежащие отражению в документах государственного кадастрового учёта недвижимости, то есть, не имели статуса юридически значимых границ СЗЗ. С другой стороны, после 2011 года границы СЗЗ вообще были изъяты из утверждаемой части ГП.

<sup>50</sup> Для модели Б институт «несоответствующего использования» фактически упразднён посредством № 342-ФЗ по причине введения норм, противоречащих пункту 4 статьи 85 ЗК РФ, - норм, которые: 1) создают противоправную ситуацию, согласно которой любой частный субъект, обеспечивающий установление СЗЗ, как бы «всегда прав» за счёт ущемления прав иных правообладателей той недвижимости, которая «накрывается» СЗЗ по инициативе частного лица; 2) по причине противоречий иным нормам ЗК РФ и ГрК РФ должны быть упразднены. См. заключение (3) в данном тексте.

<sup>51</sup> Для модели В правовой институт «несоответствующего использования» применяется по его прямому назначению – для целевого воздействия посредством документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ) на совершенствование экологических характеристик среды проживания людей, включая сокращение и упразднение СЗЗ в необходимых случаях.

<sup>52</sup> В отношении модели А применялись следующие акты: (1) на основании Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" было принято и применялось вплоть до введения в действие № 342-ФЗ (2) Постановление главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 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», последние изменения вносились 25.04.2014 года (далее — СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03).

<sup>53</sup> В отношении модели Б: на основании пункта 1 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ должно быть принято постановление РФ («Правительство Российской Федерации утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий...»). По прошествии полугода со дня вступления в силу № 342-ФЗ, на начало марта 2019 года ситуация такова: 1) действует Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-

6.3. Для модели В - правовой акт в системе законодательства о техническом регулировании – соответствующий свод правил (СП), единый для выполнения всех видов градостроительного проектирования и проверки его результатов <sup>54</sup>			+ 55
7. Только в отношении модели Б специфические позиции – особенности регулирования в условиях исключительно одноэтапного установления СЗЗ посредством индивидуальных проектов СЗЗ (ИП СЗЗ):		+	
7.1. Наличие (+), отсутствие (-) ситуации, положений, когда не является основанием для отказа в принятии решения об установлении СЗЗ соответствие, либо непротиворечие ИП СЗЗ документам градорегулирования – ГП, ПЗЗ		+ <sup>56</sup>	
7.2. Наличие (+), отсутствие (-) нормы, которой по причине ошибочной формулировки придан универсальный статус, - нормы, согласно которой установление СЗЗ, якобы, не зависит от видов разрешенного использования земельных участков (ЗУ), включая и те ЗУ, от которых устанавливаются СЗЗ (см. заключение 2)		+	

защитных зон» в редакции от 21.12.2018 № 1622 (подготовлено в соответствии с пунктом 2 статьи 12 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"); 2) со стороны требований пункта 1 статьи 106 ЗК РФ Постановление № 222 не является полным (в частности, в нём отсутствуют положения, определяемые подпунктами 2, 4 пункта 1 статьи 106 ЗК РФ, - положение об исчерпывающем перечне объектов, вокруг которых должны устанавливаться СЗЗ, требования к предельным размерам СЗЗ и т.д.); 3) в силу указанной неполноты должно быть принято новое постановление, либо должны быть внесены изменения, дополнения в постановление № 222; 4) продолжают действовать положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 при том, что даже если этот акт будет упразднён формально, его положения в силу требований логики должны быть инкорпорированы (в модифицированном виде) в иные акты.

<sup>54</sup> Доказательства необходимости и возможности такого единого СП см. [11], вопрос (1.3), [12], вопрос (2.1).

<sup>55</sup> В сравнении с моделью В, предполагающей наличие единого «градостроительного СП», модель Б (согласно № 342-ФЗ) не может считаться максимальной-оптимальной, поскольку в ней применяется множество отдельных правовых актов применительно к каждому виду зон с особыми условиями использования территорий. Подлежащий созданию в соответствии с моделью В единый градостроительный СП должен содержать среди прочего: 1) требования к «СЗЗ первого этапа»: а) соответствующую классификацию объектов; б) дифференцированные показатели удаления границ СЗЗ либо от границ земельных участков, либо от источников вредных воздействий; 3) требования к «индивидуальным проектам СЗЗ» - «СЗЗ второго этапа». В этом отношении максимальная модель В похожа на упразднённую посредством № 342-ФЗ модель А.

<sup>56</sup> Для модели Б ситуация независимости индивидуальных проектов СЗЗ (ИП СЗЗ) от документов градорегулирования создаётся среди прочего: 1) обеспечением отсутствия в № 342-ФЗ положений, которые бы указывали в качестве основания для отказа в принятии решений об установлении индивидуальных СЗЗ несоответствие представленных ИП СЗЗ документам градорегулирования (а такое отсутствие «оправдано» тем, что в этих документах отражённые границы СЗЗ не являются юридически значимыми, а то, что они не являются юридически значимыми, «оправдано» отсутствием у органов власти права утверждать границы СЗЗ в документах территориального планирования, а отсутствие такого права основано на, якобы, фундаментальной норме, сформулированной в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ (см. об этом раздел 1 настоящего текста, шаг 4); 2) обеспечением отсутствия аналогичных положений в Постановлении № 222, а также в Постановлении, которое должно быть принято в будущем (речь идёт о том «обеспечении отсутствия», которого не может не быть, которое в обязательном порядке как бы должно быть по указанным выше причинам); 3) инерцией практики, состоящей в том, что полномочия по принятию решений об установлении индивидуальных СЗЗ доверяются органам непрофильным в отношении осуществления контроля над процессами планирования развития территорий при том, что для таких непрофильных органов нет необходимости согласовывать свои решения с документами, утверждёнными органами власти, определившими планы развития территорий (но и такая необходимость не может быть установлена как юридически значимое требование, поскольку такие планы ныне не имеют юридической силы в отношении СЗЗ).

Это значит, что модель Б, выстраиваемая в существующем и неизменяемом законодательном контексте согласно № 342-ФЗ, заведомо обречена создавать ситуацию независимости индивидуальных СЗЗ от документов градорегулирования - ситуацию деструктивную для практики усовершенствования экологической ситуации на урбанизированных территориях.

7.3. Наличие (+), отсутствие (-) законодательных положений, согласно которым неправомерно и в противоречие с ЗК РФ и ГрК РФ упраздняется институт несоответствующего использования недвижимости (см. заключение 3)		+	
8. Только в отношении модели В специфические позиции – дополнения к позиции 5.2 о наличии (+), отсутствии (-) федеральным законом сформулированных положений о применении института несоответствующего использования объектов недвижимости в случаях, когда:			
8.1. На объект, распространяющий вокруг себя СЗЗ, может налагаться статус несоответствия, фиксируемый в документах ЕГРН, - статус, согласно которому:			+
8.1.1. Объект, оставаясь в той же классификационной группе, не подлежит расширению посредством увеличения площади земельного участка и создания новых объектов, реконструкции существующих объектов путём надстроек – объектов, которые могут подвергаться капитальному ремонту			+
8.1.2. Информация о наличии статуса несоответствия должна фиксироваться в градостроительном плане земельного участка (ГПЗУ)			+
8.1.3. Несоответствующий ПЗЗ объект может преобразовываться функционально, параметрически путём приведения его в соответствие с градостроительным регламентом ПЗЗ			+
8.2. На объект, попавший в СЗЗ от иного объекта, также может быть наложен статус несоответствия с последствиями, аналогичными тем, которые указаны в пунктах 8.1.1 - 8.1.3			+
9. Наличие (+), отсутствие (-) положений о предельных сроках приведения объектов, оказавшихся в СЗЗ, в соответствие с ограничениями, определёнными СЗЗ		+ <sup>57</sup>	- <sup>58</sup>
10. Наличие (+), отсутствие (-) установленной федеральным законом обязанности для органов власти зафиксировать в качестве правовых фактов границы СЗЗ (существующие, планируемые) для всех объектов определённого вида, а также	59	- <sup>60</sup>	+

<sup>57</sup> Для модели Б имеет место неправомерное установление указанных сроков по причине введения положений статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, которые противоречат базовым положениям пункта 4 статьи 85 ЗК РФ. Доказательство наличия указанного противоречия – см. заключение 3.

<sup>58</sup> Для максимальной-оптимальной модели В не должны устанавливаться предельные сроки приведения в соответствие с ограничениями СЗЗ тех объектов, которые оказались в зонах СЗЗ (кроме исключительных случаев), по причинам: 1) необходимости соблюдения пункта 4 статьи 85 ЗК РФ, частей 8, 9, 19 статьи 36 ГрК РФ; 2) необходимости обеспечения условий для эффективного градорегулирования.

Для реализации модели В следует усовершенствовать законодательство, в частности, должны быть скоординированы между собой следующие положения: 1) однажды выплаченная правообладателям расположенных в СЗЗ объектов компенсация не может быть «вечной», но определяемой на определённый период, поскольку факт выплаты компенсации не должен порождать обязанности у таких правообладателей «освободить место» (кроме случаев, когда компенсация явлена в виде выкупа недвижимости); 2) у собственника объекта, требующего создания вокруг себя СЗЗ, всегда имеется право выбора между периодическими выплатами компенсации и выкупом сопряжённой недвижимости; 3) у правообладателей расположенной в СЗЗ недвижимости (в случаях, когда недвижимость не подлежит выкупу по закону) есть право выбора между тем, чтобы (а) согласиться с выкупом, либо (б) получать периодические компенсации, (в) продать недвижимость по рыночной цене с учётом перспективного состояния территории согласно ПЗЗ (не обязательно по низкой цене, напротив, при определённых правовых обстоятельствах, создаваемых формируемых ПЗЗ, стоимость недвижимости может возрасти и существенно, например, в случаях назначения вместо нынешней амортизированной коммунально-складской зоны будущей многофункциональной зоны общественно-делового назначения с высокими показателями плотности застройки).

<sup>59</sup> На модель А данная позиция не распространяется по причине её упразднения посредством № 342-ФЗ.

объектов, планируемых к созданию согласно зонированию, - объектов, подпадающих под определения нормативного правового акта, указанного в строке 6.3, используя дифференцированные показатели удаления границ СЗЗ либо от границ земельных участков, либо от источников вредных воздействий, до истечения законом назначенного срока на специальной карте (являющейся неотъемлемой утверждаемой частью генерального плана) обеспечить внесение этих границ в ЕГРН (с последующей трансляцией границ в ПЗЗ), создав правовые основания для применения статьи 57 ЗК РФ в случаях, определяющих права на компенсацию убытков, причинённых установлением СЗЗ			
11. Наличие (+), отсутствие (-) положений: а) упраздняющих установление СЗЗ посредством: - документов территориального планирования (ДТП), без обязательности последующей подготовки индивидуальных проектов СЗЗ (ИП СЗЗ); - ДТП с последующей инициативной подготовкой ИП СЗЗ по соответствующим правилам - с учётом контекста, определённого ДТП; б) не допускающих: - отражение границ СЗЗ из ДТП в ЕГРН и затем – в ПЗЗ; - изменение границ СЗЗ, установленных в ДТП, посредством ПЗЗ (с последующим внесением изменений в ДТП), с отражением границ СЗЗ из ПЗЗ в ЕГРН.	-	+ <sup>61</sup>	-
12. Наличие (+), отсутствие (-) положения, в соответствии с которым информация о границах СЗЗ согласно генеральным планам <sup>62</sup> не применяется после 1 января 2020 года.		+ <sup>63</sup>	
13. Наличие (+), отсутствие (-) созданной федеральным законом ситуации, состоящей в том, что правом инициировать		+ <sup>64</sup>	-

<sup>60</sup> Для модели Б нормы № 342-ФЗ, действуя вкуче с немаксимальными-неоптимальными нормами иных федеральных законов, не допускают возможности установления юридически значимых границ СЗЗ посредством документов территориального планирования и, соответственно, этот закон не имеет логических оснований для указания органам власти обязанности в некоторые предельные сроки зафиксировать правовые факты в отношении СЗЗ.

<sup>61</sup> Упразднение возможности установления юридически значимых границ СЗЗ в документах территориального планирования происходит в модели Б не прямо – не установлением прямого запрета, но опосредованно – путём совокупного действия ряда норм федеральных законов.

<sup>62</sup> Следует напомнить, что согласно № 41-ФЗ, начиная с 2011 года юридически значимые границы СЗЗ не подлежат утверждению в составе генеральных планов, но могут включаться в состав обосновывающих материалов в качестве не значимой в юридическом отношении информации.

<sup>63</sup> Указанное положение действует в модели Б согласно пункту 13 статьи 26 N 342-ФЗ: «С 1 января 2020 года определенные в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ориентировочные, расчетные (предварительные) санитарно-защитные зоны **прекращают существование**, а ограничения использования земельных участков в них не действуют».

При этом следует указать на наличие противоречия между пунктом 13 статьи 26 N 342-ФЗ (общей нормой) и пунктами 8 и 9 той же статьи (частными нормами, преодолеваемыми общей нормой). Например, подпункт 1 пункта 8 определяет, что СЗЗ, определённые «непроектным способом» (на основании СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) и утверждённые в составе генерального плана действуют **до 1 января 2022 года**. Согласно же пункту 9: «В случаях, если это предусмотрено законодательством, действовавшим на день установления зоны с особыми условиями использования территории, указанной в части 8 настоящей статьи, такая зона **считается установленной при условии**, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности».

То есть, пункт 13 статьи 26 N 342-ФЗ противоречит пунктам 8 и 9 и упраздняет их действие в указанном отношении, а именно: определяет, что в соответствующей части генеральные планы действуют не до 1 января 2022 года (что можно было бы предположить, основываясь на пунктах 8 и 9 указанной статьи), но до 1 января 2020 года, то есть, генеральные планы практически «уже прекратили своё действие» (вот-вот будут признаны недействительными) в указанной части.

установление СЗЗ обладает правообладатель недвижимости, который формально не обязан следовать градостроительному контексту, предопределённому для частных лиц публичными документами градорегулирования			
14. Наличие (+), отсутствие (-) созданной федеральным законом ситуации, состоящей в том, что частный субъект, инициирующий установление СЗЗ, формально и по существу освобождён от необходимости действовать в соответствии с контекстом, определённым документами градорегулирования (ГП, ПЗЗ), «всегда прав», а субъекты, применительно к недвижимости которых устанавливаются ограничения посредством «чужих» СЗЗ «всегда неправы».	- 65	+ 66	- 67
15. Только в отношении модели Б специфические позиции – наличие (+), отсутствие (-) созданной федеральным законом ситуации, когда:		+	
15.1. Установлен предельный срок, после наступления которого прекращается действие установленных посредством ДПП и ПЗЗ границ СЗЗ, поскольку абсолютное большинство таких границ было установлено в виде ориентировочных, расчетных (предварительных) границ СЗЗ на основании СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, а именно такие СЗЗ должны прекратить существование после 1 января 2020 года <sup>68</sup>		+	
15.2. Установлен предельный срок (1 октября 2019 года) для того, чтобы правообладатели соответствующей недвижимости обратились с заявлениями об установлении СЗЗ с приложением необходимых документов – суть индивидуальных проектов СЗЗ <sup>69</sup> .		+	
15.3. Предполагается, что задолго до наступления 1 октября 2019 года Правительство РФ примет постановление, необходимость которого определена частью 1 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ, - постановление, необходимое для того, чтобы		+	

<sup>64</sup> Формальное наличие такого права определяется:

1) совокупностью норм: а) пунктом 23 статьи 106 ЗК РФ в редакции N 342-ФЗ («Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются **независимо от категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков**»); б) пунктами, следующими после пункта 13 статьи 106 ЗК РФ в редакции N 342-ФЗ, где говорится о заявлениях частных лиц об установлении СЗЗ, направляемых особо уполномоченным на то органам;

2) отсутствием норм, которые определяли бы, что основанием для отказов в принятии решений об установлении СЗЗ по инициативе частных лиц признаётся несоответствие представленных индивидуальных проектов СЗЗ решениям документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ).

<sup>65</sup> Для модели А, по меньшей мере, декларировалась необходимость учитывать решения генеральных планов при подготовке и утверждении проектов СЗЗ.

<sup>66</sup> Для модели Б имеются примеры норм, подтверждающих наличие не прямо заявленного приоритета прав частных субъектов, инициирующих установление СЗЗ от им принадлежащих объектов, над правами лиц, обладающих объектами недвижимости, «накрываемых» чужими СЗЗ. Это, например, следующие пункты статьи 107 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ – пункты, которые помимо закрепления сомнительного приоритета указанных прав, противоречат пункту 4 статьи 85 (см. об этом заключение 3):

1) пункт 4: «Приведение разрешенного использования (назначения) и (или) параметров зданий, сооружений, введенных в эксплуатацию до дня установления зоны с особыми условиями использования территории, ... осуществляется в **течение трех лет** со дня установления такой зоны»;

2) пункт 5: «Снос объектов недвижимого имущества, расположенных на земельных участках в границах зон с особыми условиями использования территорий, осуществляется ... в срок, предусмотренный соглашением о возмещении убытков, а в случае отсутствия указанного соглашения **в срок, предусмотренный пунктом 4 настоящей статьи**».

<sup>67</sup> При модели В субъект, инициирующий установление СЗЗ посредством подготовки индивидуального проекта СЗЗ, формально и по существу обязан действовать в соответствии с контекстом, определённым документами градорегулирования – ГП, ПЗЗ.

<sup>68</sup> См. часть 13 статьи 26 № 342-ФЗ.

<sup>69</sup> См. часть 13 статьи 26 № 342-ФЗ.

правообладатели соответствующей недвижимости могли бы подготовить индивидуальные проекты СЗЗ к 1 октября 2019 года <sup>70</sup>			
15.4. Предполагается, что в промежуток времени между 1 октября 2019 года и 1 января 2020 года будут установлены СЗЗ от всех объектов, на которых распространяются требования об установлении СЗЗ		+	
15.5. Не установлены санкции за неисполнение к назначенной дате требования, определяемого согласно пункту 15.2, а также не установлены последствия, которые должны наступать после указанного неисполнения, кроме указания о наличии права у органов власти и правообладателей «накрытой» СЗЗ недвижимости обратиться с соответствующими заявлениями об установлении СЗЗ, т.е. предварительно подготовив за свой счёт индивидуальные СЗЗ		+	
15.6. Отсутствует правовой запрет на возникновение после 1 января 2020 года и впредь на неопределённо долго продолжающийся в будущее период времени ситуации, когда при фактическом наличии СЗЗ они будут отсутствовать в формально-юридическом смысле, то есть фактически будет наноситься ущерб недвижимости и вред здоровью населения без возможности истребовать в суде соответствующую компенсацию согласно статье 57 ЗК РФ		+	
16. Наличие (+), отсутствие (-) объективных и универсальных положений, совокупно predetermined нижеследующими позициями, состоящими в том, что:	+	+	+
16.1. Невозможно рациональное справедливое установление СЗЗ вне градостроительного контекста, определяемого документами градорегулирования - ГП, ПЗЗ	+	+	+
16.2. Невозможно рациональное справедливое установление СЗЗ с учётом градостроительного контекста иным способом, как только с использованием «двухэтапного» процесса установления СЗЗ на основе максимальной модели В с учётом всех её иных положений	+	+	+
16.3. Невозможно выполнить адекватное описание процедур рационального-справедливого установления СЗЗ в какой-либо иной области правового регулирования, как только в области законодательства о градостроительной деятельности с параллельным усовершенствованием норм из сопряжённых областей законодательства	+	+	+

<sup>70</sup> В отношении обсуждаемого вопроса постановление Правительства РФ от 3 марта 2018 г. N 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» не может рассматриваться как замена постановления, указанного в части 1 статьи 106 ЗК РФ в редакции № 342-ФЗ уже по той причине, что постановление N 222 является неполным. См. об этом заключение (4).

## 6. Список источников

*Законодательные и иные нормативные правовые акты:*

1. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

2. Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

3. Земельный кодекс Российской Федерации.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации.

5. Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» в редакции от 21.12.2018 № 1622.

7. Постановление главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 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», последние изменения вносились 25.04.2014 года (СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03).

*Публикации, доступные в on-line режиме:*

8. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8; см. также: <http://www.urbanecomomics.ru/node/4617>

9. Азбука градостроительного зонирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azbuka%20gradzone.pdf>

10. Азбука территориального планирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/5%20A%20azbuka%20terzone.pdf>

11. Азбука проверки результатов проектирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/13%20A.pdf>

12. Азбука градостроительного нормирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/8%20A%20Azbuka%20gradnorm.pdf>