

К.А. ТИТОВА, О.А. БАЕВСКИЙ

ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ:

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ВОПРОСЫ
(НА ПРИМЕРЕ РАЙОНА ЛЕФОРТОВО)

Urban Studies and Practices Vol.1 #3, 2016, 53-68
<https://doi.org/10.17323/usp13201654-69>

Территория (в том числе ее подземное, наземное и воздушное пространство), жители, ее населяющие, а также размещаемые на ней объекты состоят в постоянном взаимодействии, которое может иметь как положительный, так и отрицательный характер. Государство, в целях защиты населения от негативного влияния объектов или же, наоборот, охраны объектов от негативного влияния внешней среды, устанавливает институт особых условий. Суть данного института заключается в нивелировании оказываемых воздействий в обоюдостороннем порядке. Оказывая непосредственное влияние на развитие территорий и сопряженную с ним градостроительную деятельность, особые условия являются неотъемлемой частью градостроительного законодательства. В то же время взаимодействие с территорией предполагает взаимодействие с правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них, ввиду чего особые условия также относятся к земельному законодательству. Находясь преимущественно в ведении двух отраслей права, нормы регулирования особых условий использования территорий также могут устанавливаться в составе природоохранного законодательства, законодательства о техническом регулировании, законодательства об объектах культурного наследия и иных правовых сфер. Институт особых условий является общеправовым и межотраслевым. Институциональная природа особых условий использования территорий устанавливается в составе двух федеральных законов — Градостроительного и Земельного кодексов РФ. Градостроительный кодекс РФ вводит понятие зон с особыми условиями

Авторы

Титова Ксения Александровна, магистр градостроительства Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского; ведущий специалист НПО Комплексного градостроительного проектирования Института Генплана Москвы.

E-mail: lucenkok@gmail.com

Баевский Олег Артемович, профессор, Высшая школа урбанистики им. А.А. Высоковского; заместитель директора по градостроительному проектированию Института Генплана Москвы.

E-mail: oleg.baevskiy@live.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы понятия зон с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ) и законодательного обеспечения института особых условий. Авторами проведена систематизация нормативной базы в области особых условий использования территорий, сформирован перечень зон с особыми условиями, предусмотренных действующим законодательством, определены основные неурегулированные вопросы данной области права. На конкретном примере территории исследования была проанализирована правоприменительная практика, рассмотрены последствия недостаточной проработанности нормативной базы. Результатом проведенного исследования являются сводный реестр зон с особыми условиями использования территорий, предусмотренных законодательством, а также рекомендации по совершенствованию законодательства в указанной области.

Ключевые слова: зоны с особыми условиями использования территорий; ограничения; нормативный; регламент; наложение; реестр

использования территорий, под которым понимаются «охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого

и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹. Далее нормирование зон с особыми условиями в указанном законе носит выборочный характер и касается преимущественно необходимости отображения данных зон в составе документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. Земельный кодекс РФ рассматривает вопрос особых условий с точки зрения имущественных отношений, ввиду чего относит особые условия к ограничениям прав на землю, нормирует необходимость кадастрового учета границ зон с особыми условиями, а также установления особого правового режима хозяйственной деятельности. Тем не менее на сегодняшний день на законодательном уровне не сложилось комплексного понимания института особых условий, вследствие чего возникает большое количество институционально неурегулированных вопросов в данной сфере. Широкое распространение принимают такие проблемы, как несогласованность нормативных актов, непроработанность понятийного аппарата и, как следствие, несоблюдение требований федерального законодательства и ряд других вопросов, требующих подробного рассмотрения. В рамках данной работы был проведен анализ правоприменительной практики института особых условий на примере локальной территории — района Лефортово Юго-Восточного административного округа Москвы. Поскольку район занимает довольно большую площадь, было принято решение сузить территорию исследования до участка района, ограниченного на севере р. Яузой (Головинская набережная), улицами Госпитальная и Госпитальный вал; на востоке — железнодорожными путями Рязанского направления Московской железной дороги; на юге — шоссе Энтузиастов; на западе — Третьим транспортным кольцом (в частности, по наземной проекции Лефортовского тоннеля) (рис. 1). Выбор данного участка обусловлен двумя факторами: пространственной целостностью территории (непрерывная граница, формируемая линейными объектами), а также ее средовым многообразием и функциональной насыщенностью, поскольку

в границах территории исследования расположены объекты, требующие установления зон с особыми условиями, регулируемых различными отраслями права, что позволяет максимально расширить аналитическое поле работы. Уникальность выбранной территории действительно заключается в большом количестве представленных на ней зон с особыми условиями. Высокая концентрация санитарно-защитных зон (далее также — СЗЗ) производственных объектов продиктована промышленным прошлым и отчасти настоящим Юго-Восточного административного округа. Богатое историческое прошлое района, названного в честь Франца Лефорта — известного соратника Петра I, жителя Немецкой слободы, обуславливает наличие в Лефортове большого количества объектов культурного наследия регионального и федерального значения. Зоны с особыми условиями, устанавливаемые согласно природоохранному законодательству, относятся к р. Яузе — второй по величине водной артерии столицы. Технические и охранные зоны объектов транспортной инфраструктуры представляется возможным проанализировать на примере железнодорожных путей и крупных автомобильных дорог, формирующих внешний контур территории исследования. Нет нужды говорить о большом количестве технических и охранно-эксплуатационных зон инженерных коммуникаций, которыми пронизано подземное пространство города. Особенностью района и города в целом являются местные виды зон с особыми условиями, также представленные в границах территории исследования.

Актуальность исследования обусловлена низкой степенью проработанности нормативной базы в области особых условий использования территорий на фоне активной реализации норм данного института в правоприменительной практике. Проблематику можно проиллюстрировать двумя показательными кейсами.

Кейс о санитарно-защитных зонах

В силу Изменения и дополнения N 3 к СанПиНу 2.2.1/2.1.1.1200-03, принятого в 2010 г., было внесено изменение в норму, регламентирующую область распространения требований данного документа. После 1 октября 2010 г. требования указанного СанПиНа более не распространяются на действующие объекты и применимы исклю-

1 «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017), п. 4, ст. 1.

чительно в отношении вновь образуемых и реконструируемых объектов. Правовые последствия данного изменения подробно рассмотрены в аналитической заметке Э.К. Трутнева [Трутнев, 2012], посвященной вопросу деструктивного воздействия вышеуказанного изменения на подготовку документов градостроительного проектирования. Иными словами, узаконивание данного решения означает, что действующие объекты, ранее имевшие СЗЗ, с 1 октября 2010 г. освобождаются от необходимости их установления (требование не распространяется на зоны, утвержденные проектом СЗЗ до указанной даты). В отношении документов градостроительного проектирования данной поправкой фактически упраздняется обязательство учета СЗЗ от действующих объектов в составе документации по градостроительному проектированию — следовательно, СЗЗ действующих объектов прекращают существование в правовом поле. Следствием вышеизложенного становится: а) отмена необходимости согласования документов градостроительного проектирования в части недопущения размещения жилья в границах зон с особыми санитарно-эпидемиологическими требованиями ввиду их номинального отсутствия; б) правообладатели недвижимости, расположенной в пределах юридически упраздненных зон негативного воздействия, лишаются права требовать возмещения убытков (размер убытков складывается из реального ущерба и/или упущенной выгоды, а также расходов на восстановление нарушенных прав) лицами, деятельность которых привела к установлению ограничений прав на землю (согласно ч. 3 ст. 57 Земельного кодекса РФ) [Антропов, 2012].

Кейс о защитных зонах объектов культурного наследия

С 3 октября 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2016 N 95-ФЗ, ст. 1 которого предусматривает внесение дополнений в ст. 34 N 73-ФЗ, касающихся введения защитных зон объектов культурного наследия. При этом законодательством об охране культурного наследия уже предусмотрены три федеральные зоны охраны, действие которых подробно рассмотрено в ряде научных работ [Долгов, Бердюгина, 2014]. Под защитными зонами данным федеральным законом понимаются территории вокруг памятника

или ансамбля, занесенного в реестр объектов культурного наследия, в границах которых запрещается проведение работ по строительству и реконструкции объектов капитального строительства (кроме линейных объектов). Данные зоны устанавливаются по прямому действию указанной статьи, имеют метражный характер и в границах населенных пунктов могут достигать 400 метров в диаметре. Внесение данной поправки обусловлено попыткой оградить существующие объекты культурного наследия, для которых еще не утверждены проекты зон охраны, от негативного воздействия внешних факторов. Однако необходимо понимать последствия введения метражных границ для защитных зон — в населенных пунктах, насыщенных объектами культурного наследия, это фактически делает любое строительство невозможным и незаконным. Несмотря на то, что в дополнении к N 73-ФЗ указана возможность пересмотра границ защитной зоны региональным органом охраны объектов культурного наследия на основании историко-культурной экспертизы, маловероятно, что такие действия будут предприняты в отношении всех памятников, требующих установления таких зон. Скорее всего, политика органов власти будет иметь прямой характер, а данное дополнение будет выступать в качестве инструмента лоббирования интересов властных структур. В частности, становится потенциально возможным нарушение прав собственности владельцев земельных участков, расположенных в границах образуемых защитных зон, которые лишаются права застраивать земельные участки в случае неимения разрешения на строительство до дня вступления в силу данного федерального закона.

Наконец, сложившуюся ситуацию наглядно иллюстрирует сводная схема границ всех ныне действующих зон с особыми условиями использования территорий города Москвы (рис. 2).

Очевидно, что в области законодательства о зонах с особыми условиями использования территории наблюдается хаос не только картографический, проявляющийся в несогласованности границ таких зон, но и правовой. Большое количество зон с особыми условиями становится причиной чрезмерности нормирования и ограничивает развитие населенных пунктов. Следовательно, первым шагом на пути разрешения сложившейся проблемы является выявление вопросов особых усло-

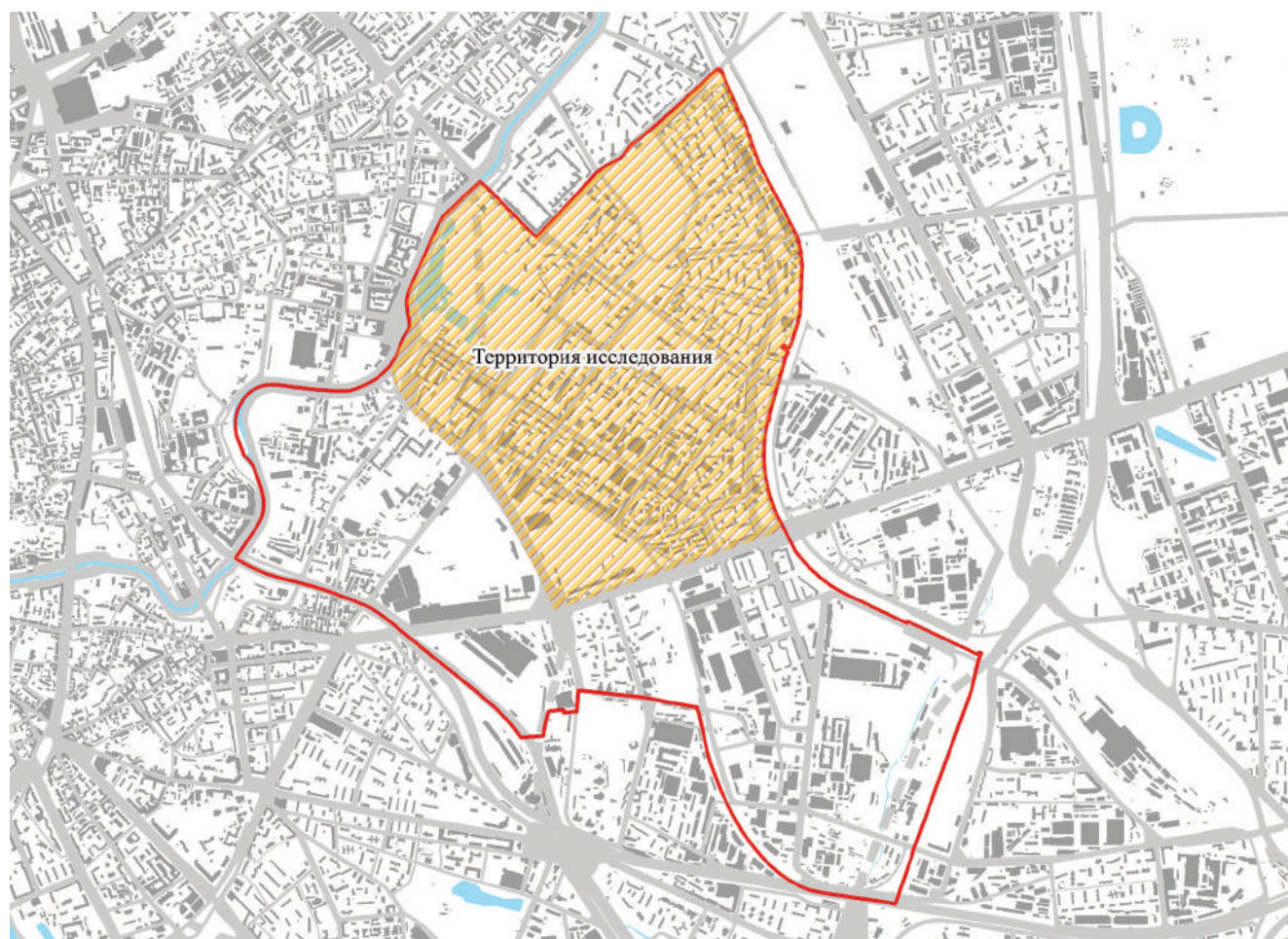


Рис. 1. Территория исследования
(источник топоосновы – ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы»)

вий использования территорий, которые на сегодняшний день не урегулированы, а также правовых механизмов их урегулирования.

В тематических статьях, посвященных анализу особых условий использования территорий [Тихомирова, 2014; Гусев, Матвеева, Колесникова, 2015], освещаются далеко не все зоны из предусмотренных законодательством. В настоящее время можно выделить более 60 зон с особыми условиями использования территорий (66 зон на июль 2016 г.), закрепленных на законодательном уровне². Из понимания зон, заложенного в Градостроительный кодекс РФ, следует, что такие зоны содержат в пределах своих границ ограничения, которые

² С полным перечнем зон с особыми условиями использования территорий, составленным в рамках данной работы, можно ознакомиться на сайте Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского в разделе «Каталог ВКР» <<https://www.hse.ru/ma/urban/students/diplomas/>>.

устанавливаются законодательством, отличным от градостроительного (именно поэтому зоны имеют характеристику *особых* по отношению к градостроительной деятельности), и учитываются по принципу «все иные нормы, предусмотренные законодательством по осуществлению градостроительной деятельности, действуют в части, не противоречащей особым требованиям». Следовательно, необходимо иметь четкое понимание границ действия ограничений и их содержания.

Представители экспертного сообщества в области градостроительства неоднократно предпринимали попытки выявления признаков территорий, которые могут быть отнесены к зонам с особыми условиями [Черненко, 2012]. В рамках данного исследования авторами был сформирован ряд критериев, которым должна соответствовать территория, претендующая на включение в перечень зон с особыми условиями:

1. Законодательное регулирование, отличное от градостроительного права.

2. Нормированный порядок установления и изменения границ зоны: а) непосредственно процедура (по проекту или по прямому действию законодательства); б) виды документов или документации, в составе которых устанавливаются границы зоны; виды документов, документации, при подготовке и в составе которых учитываются и указываются ранее установленные и даже планируемые к установлению зоны; в) орган государственной власти, чьим решением утверждаются границы зоны.

3. Четко определенные предмет охраны (объект или его окружение) и предмет ограничений (хозяйственная и иная деятельность, предельные параметры и т.д.).

4. Окончательно сформированный закрытый перечень ограничений, устанавливаемых данной зоной.

5. Юридическая ответственность за несоблюдение требований ограничений, предусмотренная действующим законодательством.

Таким образом, имея критерии отнесения территории к зонам с особыми условиями, можно проанализировать полученный список на предмет соответствия перечисленных в нем «претендентов» подобранным критериям. Ниже приведены результаты сопоставления рассматриваемых зон на предмет соответствия указанным критериям. Анализ проводился с целью показать степень проработанности законодательства о зонах с особыми условиями использования территорий.

Порядок установления и изменения границ

Наиболее значительным условием для правомерного применения инструмента особых условий является наличие законодательно определенного порядка установления и изменений границ, куда относится непосредственно процессуальная часть, а также четкое указание органа, уполномоченного в вопросе утверждения границ, и документации, в составе которой устанавливаются, а также впоследствии учитываются границы зон. В отношении данного критерия дополнительно рассматривались три подкритерия: проработанность процедуры установления границ; документация, в составе которой устанавливаются и/или учитываются границы; орган государственной власти, утверждающий границы. Существует два принци-

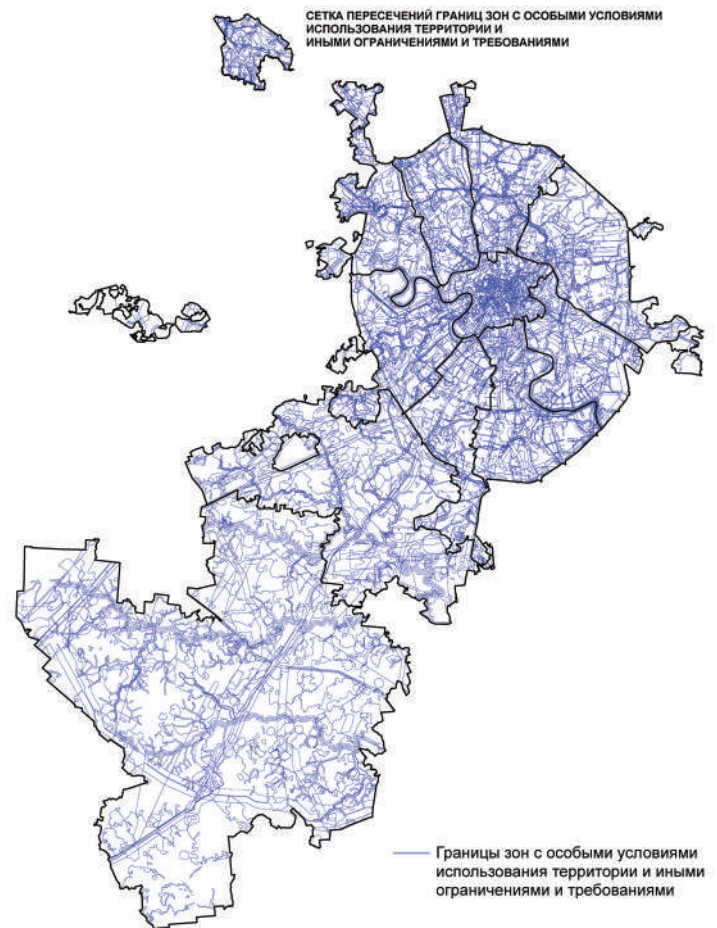


Рис. 2. Схема наложения границ зон с особыми условиями использования территорий города Москвы

(источник: «Материалы по обоснованию проекта внесения изменений в Генеральный план города Москвы» / 2015)

пиальных способа установления границ: по проекту и по прямому действию законодательства. Первый предполагает четко прописанную процедуру разработки, согласования и утверждения проекта, а второй — заранее определенные метражные показатели отступов (от центроида полигона, от границ объекта или от границ земельного участка). На сегодняшний день рассматриваемый критерий является наименее проработанным — только 13 зон с особыми условиями, приведенных в анализируемом перечне, имеют достаточно проработанную нормативную базу, тогда как 11 зон абсолютно не подкреплены институционально — о необходимости их установления лишь упоминается в ряде правовых документов, у 20 зон не заполнены два подкритерия, а у 22 отсутствует один из трех подкритериев. Простейший пример — технические и охран-

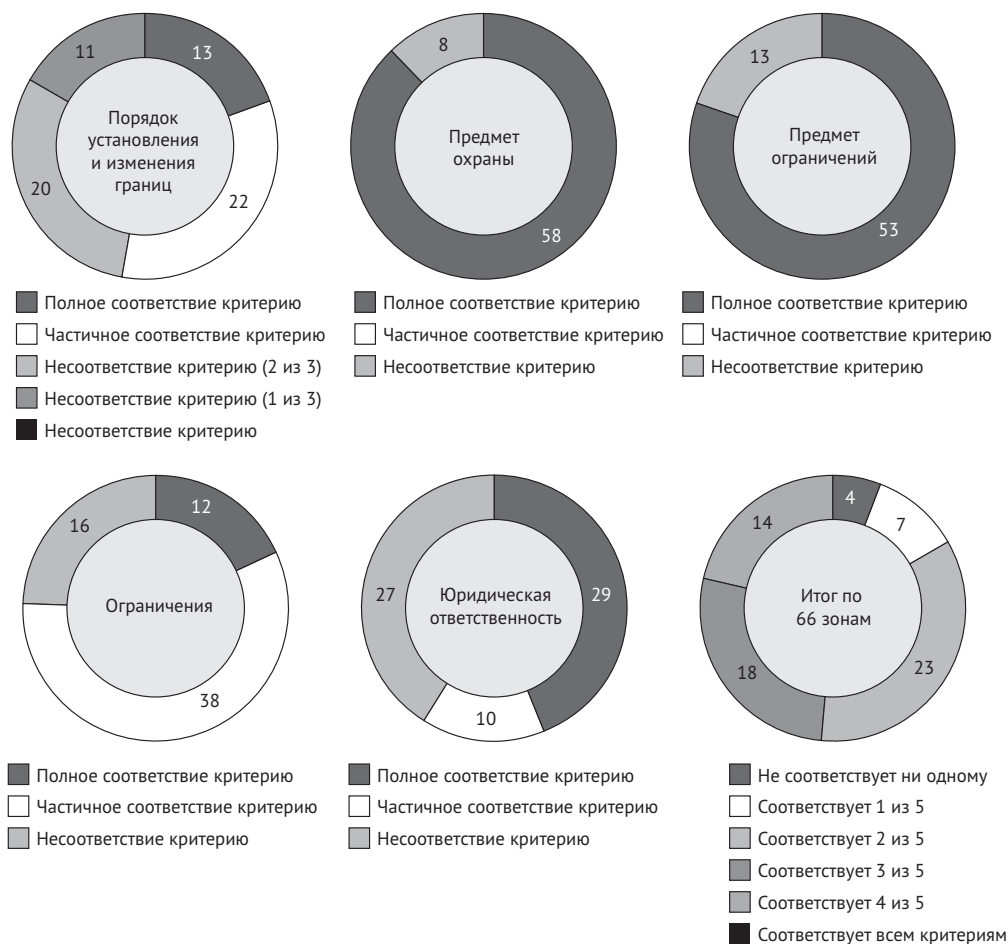


Рис. 3. Анализ соответствия зон с особыми условиями использования территорий критериям

ные зоны объектов инженерной инфраструктуры (охранная зона магистрального трубопровода, охранная зона линий и сооружений связи и линий и сооружений радиотелевизионной, охранная зона тепловой сети, охранная зона канализационной сети, все виды технических зон), которые покрывают всю территорию города, практически не имеют нормативного основания. Крайне редко в законодательных актах оговаривается процедура изменения или снятия границ зон с особыми условиями. Даже для санитарно-защитных зон, являющихся одним из самых широко используемых видов зон с особыми условиями, не установлено, что может стать причиной видоизменения границ.

Предмет охраны

Для понимания области действия особых условий необходимо выявить предмет охраны. Зона с особыми условиями может носить либо охранный, либо защитный статус. В пер-

вом случае она охраняет объект от негативного воздействия окружающей среды, а во втором — защищает окружающую среду и здоровье человека от негативного воздействия объекта. Определить характер статуса возможно через выявление цели установления зоны, в которой зачастую прописан и предмет охраны. В большинстве случаев предмет охраны не представляет труда вычлениить из цепочки целеполагания, однако встречаются зоны, для которых предмет охраны не определен. В случае зон затопления, подтопления указаны территории, в отношении которых такие зоны определяются (территории, прилегающие к ряду водных объектов, подвергающихся в той или иной степени затоплению или подтоплению), а ст. 67.1 Водного кодекса РФ предусмотрено установление данных зон в целях предотвращения негативного воздействия вод. Тем не менее из вышеперечисленного не следует предмет охраны — это могут быть и берега водных объектов, и безопасность и здоровье граждан, и состояние окружаю-

щей среды, и здания и сооружения. Однако необходимо отметить, что неопределенность предмета охраны встречается довольно редко. В числе зон, для которых представляется сложным выявить предмет охраны, находятся полоса отвода автомобильной дороги (в ПП РФ от 02.09.2009 N 717 упоминается только об обустройстве дополнительных участков вдоль полос отвода для обеспечения необходимых условий производства работ по содержанию автомобильной дороги, а также нормируются цели использования ряда земельных участков в границах полосы отвода); зоны охраны от вредного влияния горных разработок и охранная зона канализационной сети (абсолютно не проработана нормативная база); охранная зона стационарного пункта наблюдения (указана цель установления — «получения достоверной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении вокруг стационарных пунктов наблюдений», но не определен предмет охраны, которым может быть как стационарный пункт наблюдения, так и территория вокруг него); зона влияния подработки и охранная зона морского порта (абсолютно не проработана нормативная база). Иными словами, предмет охраны должен быть четко определен в устанавливаемом документе, поскольку он позволяет присвоить зоне охранный или защитный статус.

Ограничения

Далее, крайне важным представляется понимание предмета ограничений и, собственно, перечня вводимых в зоне ограничений хозяйственной или иной деятельности. Как правило, предмет ограничений следует из перечня ограничений, поэтому первоочередной задачей является формирование последнего. Закрытый перечень ограничений позволяет избежать коррупционной ситуации, при которой не ясно, что именно надо учитывать при проектировании в той или иной зоне, а проектировщик вынужден пройти процедуру согласования. На сегодняшний день у подавляющего большинства проанализированных зон в той или иной степени сформирован список ограничений. Однако можно выделить четыре основные проблемы формирования перечня ограничений использования территорий:

1. Большое количество псевдоограничений, требующих согласования с вышестоящей ин-

станцией. В результате данного обстоятельства теряется превентивная составляющая, поскольку ограничение перестает быть безусловным в тот момент, когда появляется возможность его избежать. Такая ситуация присуща ряду зон, в числе которых: береговая полоса водных объектов общего пользования и охранная зона гидроэнергетического объекта (деятельность необходимо согласовывать с оператором гидроэнергетического объекта); береговая полоса внутренних водных путей РФ (требуется согласование с администрацией бассейна внутренних водных путей) и иные.

2. Отсутствие установленных ограничений как таковых.

3. Неопределенные формулировки, допускающие многовариантное толкование того или иного ограничения: «... в охранных зонах запрещается осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению» — не приведен перечень потенциально опасных действий или их признаков. Кроме того, некоторые перечни ограничений содержат скорее рекомендательные, чем императивные формулировки: «следует обеспечивать», «возможно», «рекомендуется», «могут быть установлены запреты и ограничения».

4. Открытый перечень ограничений, что дает возможность его бесконтрольного расширения. К примеру, перечни ограничений федеральных зон охраны объектов культурного наследия завершаются следующим пунктом: «Иные требования, необходимые для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении».

Юридическая ответственность

И наконец, гарантом установления на местности особых условий использования территорий должна выступать юридическая ответственность за несоблюдение охранного или защитного режима. Юридическая ответственность на основании Уголовного кодекса или Кодекса об административных правонарушениях предусмотрена только для 27 из 66 рассмотренных в данной работе зон. В остальных случаях либо говорится об органе государственной власти, который призван контролировать соблюдение требований соответствующего нормативного правового

акта (без указания конкретных мер воздействия), либо делается неопределенная ссылка на ответственность, предусмотренную в соответствии с российским законодательством в целом. Следовательно, в итоге получается, что на законодательном уровне действуют обязательные к соблюдению требования, за пренебрежение которыми не наступает юридическая ответственность. К примеру, не определены составы административных правонарушений, предполагающие ответственность за несоблюдение режима использования рыбоохранных зон, московских зон охраны объектов культурного наследия, охранной зоны железной дороги, охранных и технических зон инженерных коммуникаций и ряда других зон.

Результат проведенного сопоставления следующий: ни одна из 66 рассмотренных зон не соответствует всем пяти критериям, однако четыре зоны абсолютно не удовлетворяют всем предъявленным требованиям, а еще семь не проходят по трем из пяти критериев. По результатам рассмотрения пяти критериев учета зон с особыми условиями использования территорий представляется возможным сделать следующие выводы. Во-первых, отсутствует единый порядок установления зон (как по проекту, так и по прямому действию) — речь идет не только о материальной части, но и об общем оформлении нормативных документов. Не существует стандартной структуры документов, нормирующих особые условия использования территорий, в связи с чем возникают сложности с выявлением в тексте документа предмета охраны, а также перечня ограничений, многие из которых содержатся непосредственно в тексте и не вынесены в список. Зачастую в нормативных правовых актах не до конца определено, что имелось в виду под тем или иным определением, что следует принимать за предмет охраны и какие действия считаются недопустимыми в охранной зоне. Приведение всех нормативных правовых и нормативных технических актов, регламентирующих особые условия, к единому виду, позволило бы значительно упростить их восприятие, а также структурировать требования, в настоящий момент пребывающие в разрозненном состоянии. Во-вторых, на законодательном уровне до сих пор не сложилось понимания критериев отнесения территории к зоне с особыми условиями, ввиду чего наблюдается некорректное приписывание «особого» статуса тер-

риториям, таковыми не являющимся. Кроме того, этот факт позволяет относить к зонам с особыми условиями практически любую территорию, вследствие чего формируется большое количество территорий, номинально являющихся зонами с особыми условиями, но не подкрепленных правовой базой (как охранная зона морского порта или зона охраны от вредного влияния горных разработок). В-третьих, ввиду недостаточной правовой базы института особых условий возникает вопрос легитимности установления таких зон на местном уровне (заповедная территория, зона строгого регулирования застройки, зона охраняемого культурного слоя, природные территории, озелененные территории), а также правомерности отнесения к ним зон, устанавливающих требования к использованию воздушного/водного пространства (полоса воздушных подходов, район аэродрома, приграничная полоса), и совпадающих с границами земельных участков (полосы отвода автомобильных и железных дорог).

Для обоснования полученных выводов был проведен подробный анализ территории исследования. Всего было проанализировано порядка 36 объектов (рис. 4, за исключением объектов инженерной инфраструктуры), расположенных на территории исследования и требующих установления зон с особыми условиями использования территорий. По результатам проведенного анализа можно выявить следующие ключевые проблемы правоприменительной практики зон с особыми условиями использования территорий:

1. Законодательная неурегулированность вопросов установления, изменения и отмены зон с особыми условиями является ключевой проблемой действующего законодательства. Показательно, что в ходе составления сводного реестра зон с особыми условиями только 13 из 66 проанализированных зон в той или иной степени имели проработанную нормативную базу. Данный факт напрямую отражается на городской территории, которая постоянно меняется и нуждается в гибкости требований законодательства. Отмена или сокращение СЗЗ, установление охранных зон транспортных коммуникаций, зоны охраны объектов культурного наследия, являясь ограничениями прав на землю, оказывают существенное воздействие на город и его жителей, вследствие чего нуждаются в жесткой регламентации и контроле.



Рис. 4. Объекты на территории исследования: 1 – станция метро «Авиамоторная»; 2 – сквер им. М.И. Калинина; 3 – Лефортовский рынок; 4 – Калининская ветлечебница; 5 – комплекс складов Снабгресса; 6 – завод «Мосгидропривод»; 7 – Московская чайная фабрика; 8 – Введенское кладбище; 9 – сквер у кинотеатра «Спутник»; 10 – Александровская община сестер милосердия Н.Б. Шаховской; 11 – Екатерининский дворец; 12 – Лефортовский парк; 13 – Краснокурсантский сквер; 14 – корпус ВЭИ; 15 – Венский цех фабрики «Большевик»; 16 – Опытный завод МЭИ; 17 – ЦИАМ им. П.И. Баранова; 18 – СИЗО «Лефортово»; 19 – ТТК; 20 – шоссе Энтузиастов; 21 – Рязанское направление МЖД; 22 – Промзона № 22 «Соколиная гора»; 23 – Промзона № 23 «Серп и Молот»; 24 – р. Яуза (источник сведений об объектах – Wikimapia, источник топоосновы – ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы»)

2. Тем не менее на сегодняшний день на федеральном уровне наблюдается тенденция ко все большей неопределенности и деструкции нормативной базы. Бенефициарами намеренной политики по порождению правовой неопределенности, к сожалению, выступают не город и горожане, а некомпетентные властные структуры. Доказательством этому являются поправки к СанПиНу 2.2.1/2.1.1.1200-03, отменившие необходимость установления СЗЗ вокруг действующих объектов, нормы N 878-ПП РФ, перекалывающие ответственность по урегулированию вопросов согласования границ зон с особыми условиями на собственников и эксплуатирующие организации. Отсутствие разъяснительной деятельности и политики актуализации и совершенствования действующего

законодательства о зонах с особыми условиями не позволяет реализовывать оптимальное управление.

3. Большая доля нормативно не закрепленных зон на территории исследования свидетельствует о несоблюдении требований правовых норм, что оказывает негативное воздействие на градостроительную ситуацию в городе, а также на уровень комфорта городской среды.

4. Не организован доступ к информации об установленных зонах с особыми условиями, несмотря на упоминание данного требования в большинстве проанализированных нормативных документов. Причиной недобросовестного раскрытия данных является отсутствие юридической ответственности за несоблюдение указанной нормы.

Вышеописанные выводы были получены в результате исследования функционально насыщенной территории, на которой представлено несколько десятков видов объектов, предусматривающих установление зон с особыми условиями, регулируемых различными видами законодательства. Следовательно, данные выводы носят комплексный характер и могут применяться безотносительно пространственной привязки в качестве аналитического заключения по итогам анализа действующей институциональной базы. Территория исследования, таким образом, выступает в качестве площадки для демонстрации и детального рассмотрения локальных проблем, основанных на недостаточной нормативной обеспеченности института особых условий.

Ключевой и первостепенной рекомендацией по результатам проведенного исследования является введение нового определения зон с особыми условиями использования территорий, которое позволит конкретизировать данное понятие и определить характеристики принадлежности к нему. Авторами сформулировано следующее определение: *зоны с особыми условиями использования территорий* — территории, для которых в целях защиты населения, компонентов окружающей среды, зданий и сооружений (в том числе линейных объектов) и объектов культурного наследия от неблагоприятного воздействия, а также в целях обеспечения безопасности федеральным законодательством установлен порядок определения границ и состав ограничений использования земельных участков (в том числе их надземного и подземного пространства) и объектов капитального строительства.

Зоны с особыми условиями использования территорий — радикальный правовой инструмент, однако отсутствие критериев отнесения территорий к таким зонам приводит к постоянному бесконтрольному пополнению их числа и, следовательно, вводимых ограничений, что негативно сказывается на институциональной базе, которая постепенно переходит на «ручное управление» в каждом конкретном случае. Необходимо проведение приоритизации ЗОУИТ — выявление зон, оказывающих деструктивное воздействие на развитие территории (например, приаэродромная территория), и их последующая коррекция либо исключение. Пополнение перечня зон с особыми условиями исполь-

зования территорий в каждом конкретном случае должно быть обосновано и выполнено на основании критериев отнесения территорий к таким зонам. За концептуализацией понятийного аппарата следует формирование нормативной базы, позволяющей грамотно применять инструмент зон с особыми условиями использования территорий. Существующее законодательство в данной области не отвечает требованиям полноты и ясности, предъявляемым к документам такого уровня. Не определены критерии отнесения территорий к зонам с особыми условиями, не закреплён порядок установления, пересмотра и отмены границ, не предусмотрена юридическая ответственность за несоблюдение требований законодательства, не предъявлены стандарты к структуре оформления нормативных актов в данной сфере. Ввиду отсутствия утвержденных норм права в области особых условий, возникает множество разногласий, касающихся учета зон, регламентов в их границах, процедуры урегулирования спорных вопросов. Таким образом, представляется целесообразным принятие федерального нормативного правового акта об особых условиях использования территории, в котором будут раскрыты понятийный аппарат, процессуальная часть, юридическая ответственность, определен порядок приведения уже установленных зон в соответствие с требованиями федерального закона.

Большое количество не поддающихся исчерпывающему учету зон с особыми условиями, предусмотренных существующим законодательством, свидетельствует о необходимости их государственного учета путем формирования федерального реестра видов таких зон. Чтобы войти в их число, та или иная территория должна соответствовать списку критериев, заранее определенных на федеральном уровне — иными словами, должна иметь некий паспорт территории со всеми заполненными позициями. Таким образом, если правовым актом вводится новый вид зоны, то им же вводятся позиции, отвечающие законодательно определенным критериям отнесения территории к зонам с особыми условиями использования территорий. В случае успешной оптимизации законодательства должен быть сформирован реестр всех зон с особыми условиями, предусмотренных нормативной документацией, где для каждой зоны будут указаны содержание действующих в ней ограничений, порядок установления, изменения

и отмены границ, объект охраны, а также юридическая ответственность. В качестве дополнения к реестру зон целесообразно утвердить типологический реестр объектов, для которых такие зоны могут устанавливаться. Типология объектов подразумевает определение групп видов объектов (промышленные, водные, объекты культурного наследия и т.д.), для которых представляется возможным определение зон с особыми условиями использования территорий. Таким образом, зона должна считаться легитимной только после включения в перечень зон и только в случае принадлежности к типу объектов, закрепленных в типологии объектов.

Для обеспечения согласованной работы системы учета зон необходимо производить учет не только их видов, но и границ. На сегодняшний день законодательно предусмотрена регистрация границ зон с особыми условиями в государственном кадастре недвижимости, однако выгрузка информации в открытый доступ производится крайне выборочно, ввиду чего невозможно говорить о полноте сведений и их достоверности. Поскольку текущий учет ведется федеральной службой, велика вероятность возникновения несостыковок при нанесении границ на карту, в результате чего впоследствии возникают наложения, пересечения или отклонения от требуемых параметров. Процедура постановки зон с особыми условиями на кадастровый учет подробно, а также критерии формирования цифровой модели рассмотрены на примере зон охраны объектов культурного наследия [Калужин, Одинцова, 2013]. Одним из аспектов решения данной проблемы является учреждение на региональном уровне органа государственной власти, ответственного за привязку зон к территории и координацию их границ. Уполномоченный орган, после получения сведений о границах, сверяет их со всеми прочими, и в случае отсутствия технических расхождений (разные системы координат, погрешности при расчетах) в координатном виде проводит пространственную привязку данных о границах, после чего направляет их на регистрацию в Росреестр. Таким образом, данный орган будет выполнять роль редактора, который несет ответственность за устранение несогласованностей и корректное нанесение зон на карту.

Представляется важным как с теоретической, так и с практической точки зрения определиться с взаимным согласованием

правовых режимов зон с особыми условиями использования территории в случае их взаимного наложения. Интересен пример охранных зон и полос отвода железной дороги, в местах одновременного действия которых возникает двойной правовой режим как результат совмещения требований и ограничений, установленных в обеих зонах [Чернобай, Духно, 2014]. Для разрешения вопросов, связанных с наложением зон на территории (рис. 5), необходимо обеспечить утверждение комплекта методических рекомендаций по взаимному согласованию особых условий, действующих в различных видах зон, в которых будет определен порядок действий в случае совмещения границ зон, частичного или полного. На основе этого документа орган учета границ сможет урегулировать спорные вопросы во избежание последующих судебных разбирательств между собственниками объектов, зоны которых оказывают влияние друг на друга. Кроме того, анализ взаимного наложения зон с особыми условиями на предмет выявления действующих на территории ограничений имеет непосредственный положительный результат для регламентов территориальных зон, определенных в правилах землепользования и застройки. Вследствие детального рассмотрения наложения границ представляется возможным указать виды разрешенного использования, которые в итоге не противоречат вводимым зонами ограничениям и могут использоваться при дальнейшем проектировании.

Согласно законодательству, в правилах землепользования и застройки могут учитываться только зоны с особыми условиями, утвержденные документом (например, проект зон охраны объектов культурного наследия). В случае отсутствия нормативного закрепления границ зоны, ее не берут в рассмотрение. Зачастую это не позволяет вести объективную политику по сохранению объектов или защите окружающей среды. Однако в отсутствие зон необходимые ограничения можно закладывать напрямую в предельные параметры территориальных зон правил землепользования и застройки. Таким образом, в документе градостроительного зонирования будут одновременно учтены как регламенты территориальных зон, так и ограничения зон с особыми условиями использования территорий. Еще одной практикой в отсутствие законодательно установленных зон является инструмент временной упрощенной нормы

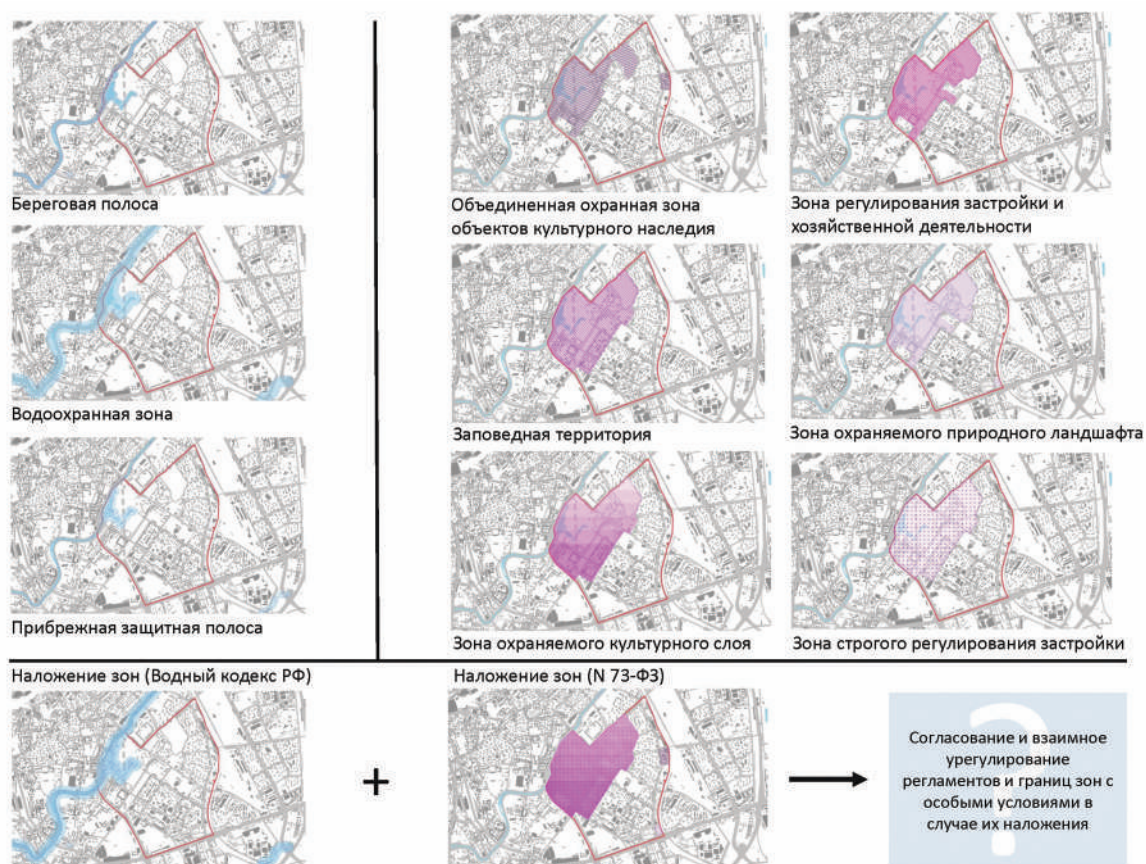


Рис. 5. Пример наложения границ зон с особыми условиями на территории исследования
 (источник топоосновы – ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы», источник сведений о границах ЗОУИТ – геопортал Москомархитектуры)

прямого действия. В таком случае, до тех пор пока граница зоны не закреплена проектом, который учитывает массу различных факторов и разрабатывается продолжительное время, на территории может устанавливаться предварительная или расчетная, или нормативная граница прямого действия. Оба указанных способа формируют некую правовую развилку: либо включение ограничений зон с особыми условиями в регламенты правил землепользования и застройки, либо введение нормы прямого действия до момента принятия проекта.

По результатам проведенного анализа нормативного обеспечения уже существующих зон с особыми условиями представляется возможным выдвигание конкретных рекомендаций по совершенствованию перечисленных в *Прил. 1³* нормативных актов на

предмет устранения пробелов в законодательстве. В *Прил. 1* приведены оценочные критерии для каждой зоны, заполненные в соответствии с текущим законодательством. Соответственно, незаполненные ячейки представляют собой потенциальные направления внесения содержательных изменений в ранее принятые документы для обеспечения полноты этих признаков. Можно выделить следующие группы вопросов, требующих доработки:

1. Приоритизация существующих ЗОУИТ — выявление зон, оказывающих деструктивное воздействие на развитие территории (например, приаэродромная территория), и их последующая коррекция либо исключение.
2. Определение предмета охраны, который должен напрямую следовать из текста нормативного акта.
3. Определение процедуры установления, изменения и отмены границ, в том числе указание органа государственной власти,

3 См.: <<https://www.hse.ru/ma/urban/students/diplomas/>>.

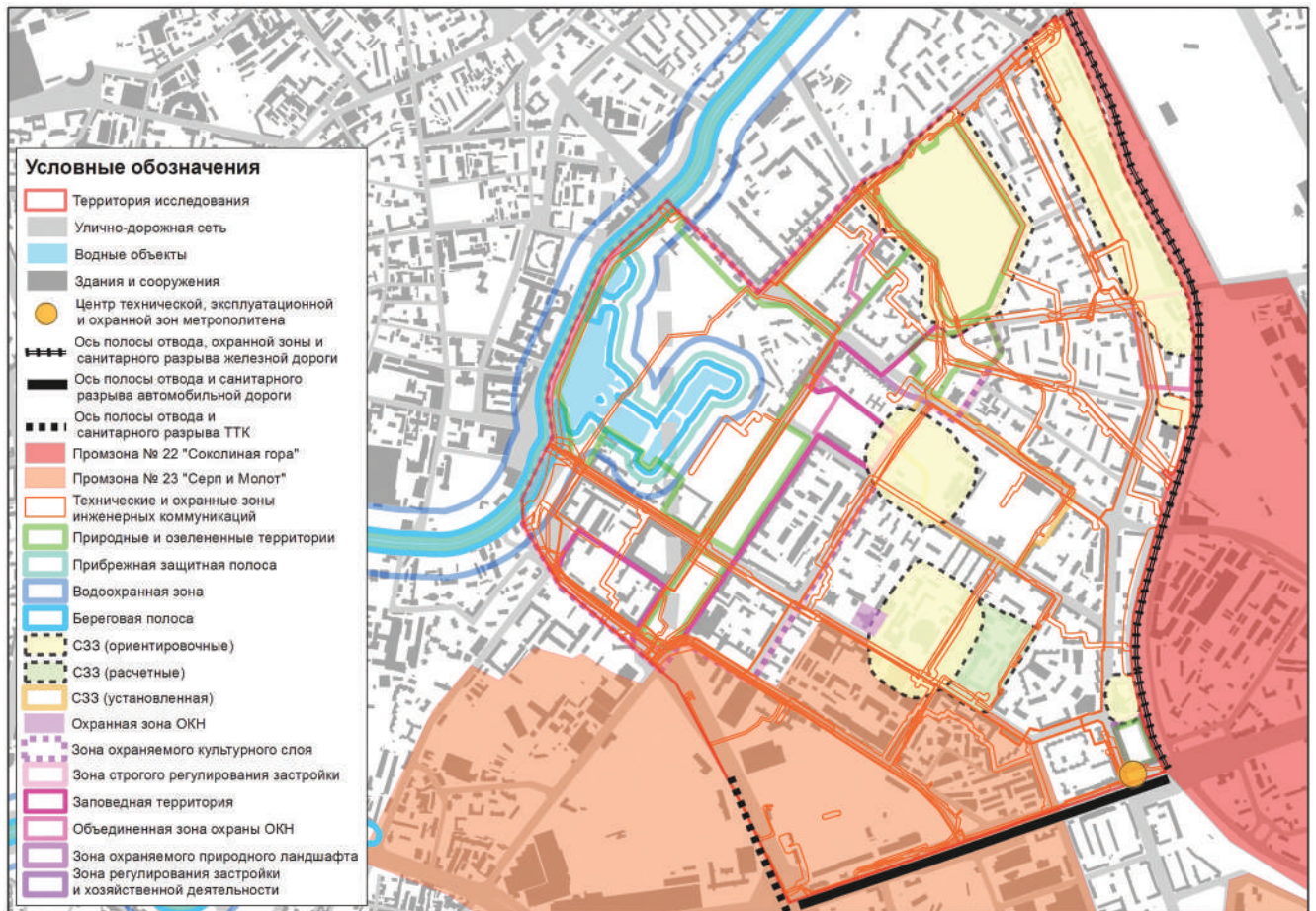


Рис. 6. Сводная карта наложения зон на территории исследования (установленные и неустановленные)
 (источник топоосновы – ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы», источник сведений о границах ЗОУИТ – геопортал Москомархитектуры)

уполномоченного в части их утверждения, и видов документации, в составе которых границы закрепляются и учитываются.

4. Определение предметного состава устанавливаемых ограничений — предельные параметры, хозяйственная и иная деятельность и т.д., а также их закрытого перечня, по возможности избегая требований по дополнительному согласованию.

5. Определение юридической ответственности в качестве гаранта соблюдения ограничений, устанавливаемых в зонах с особыми условиями использования территорий.

Восполнение указанных в *Прил. 1* пробелов позволит оптимизировать правовую среду зон с особыми условиями уже на данном этапе. В частности, в Градостроительном кодексе РФ необходимо предусмотреть возможность установления зон с особыми условиями в рамках проекта планировки территории, если установление таких зон требуется в свя-

зи с размещением объектов (в первую очередь охранные и технические зоны транспортной и инженерной инфраструктуры). Аналогичная норма заложена в ч. 4 ст. 23 Градостроительного кодекса РФ для состава материалов положения о территориальном планировании, содержащегося в генеральном плане.

Таким образом, применение полученных в результате проведенного исследования рекомендаций на практике позволит упорядочить законодательство в области зон с особыми условиями использования территорий, систематизировать данные зоны, а также вести корректный учет их границ на территории. Урегулирование вопросов наложения зон и пересечения их границ является крайне существенной задачей на данный момент. Для эффективного использования инструмента зон с особыми условиями необходимо обеспечить его грамотное применение, напрямую зависящее от территориальной при-

вязки и взаимной согласованности границ зон разных видов. Институт особых условий представляет собой правовой инструмент, выполняющий защитные и/или охранные функции, который должен содействовать поступательному развитию городской среды. На сегодняшний день особые условия край-

не перегружают нормативное регулирование процессов в городах, затрудняют принятие решений и становятся преградой на пути развития (рис. 6). Для того, чтобы изменить сложившуюся практику, необходимо в корне пересмотреть основы института особых условий использования территорий.

Литература

- Антропов Д.В. (2012) Особенности землепользования в зонах с особыми условиями использования территорий // Имущественные отношения в РФ. № 11 (134).
- Гусев В.А., Матвеева Я.С., Колесникова Ю.М. (2015) К вопросу выделения зон с особыми условиями использования территорий при подготовке правил землепользования и застройки населенных пунктов: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и технологий». Белгород.
- Долгов А.В., Бердюгина Ю.М. (2014) Территория историко-культурного назначения как особый вид зоны с особыми условиями использования территорий // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. № 4.
- Калюжин В.А., Одинцова Н.В. (2013) Опыт внесения в государственный кадастр недвижимости зон с особыми условиями использования территорий // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.
- Тихомирова Л.А. (2014) Зоны с особыми условиями использования территорий: особенности правового регулирования // Консорциум КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Режим доступа: <http://goo.gl/g08Vv4> (дата обращения: 03.03.2016).
- Трутнев Э.К. (2012) Вопрос о деструктивном воздействии на подготовку документов градостроительного проектирования изменений СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. Новая редакция», утвер-
- дены постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 122 от 9 сентября 2010 г., введены в действие 1 октября 2010 г. <urbanecconomics.ru>. Режим доступа: <http://goo.gl/r6Fdcm> (дата обращения: 14.04.2016).
- Черненко А.А. (2012) Понятие зон с особыми условиями использования территорий // Управление развитием территории. № 2. Режим доступа: <http://www.gisa.ru/88229.html> (дата обращения: 13.04.2016).
- Чернобай Е.Ю. (2014) Правовой режим земель полосы отвода железных дорог: дисс. ... канд. юрид. наук / ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет путей сообщения» (МИИТ), науч. рук. Н.А. Духно.

Электронные ресурсы

- Викимапия <wikimapia.org>. Режим доступа: <http://wikimapia.org> (дата обращения: 21.03.2016).
- Геопортал Москомархитектуры. Территории с особыми требованиями к осуществлению градостроительной деятельности <egip.mka.mos.ru>. Режим доступа: <http://goo.gl/tXipV6> (дата обращения: 02.02.2016).
- Департамент культурного наследия города Москвы. Реестр объектов культурного наследия <dkn.mos.ru>. Режим доступа: <https://goo.gl/gqv759> (дата обращения: 15.04.2016).
- Публичная кадастровая карта <pkk5.rosreestr.ru>. Режим доступа: <http://pkk5.rosreestr.ru> (дата обращения: 01.05.2016).

K. TITOVA, O. BAEVSKY

THE SPECIAL CONDITIONS OF LAND USE: UNREGULATED QUESTIONS. THE CASE OF LEFORTOVO DISTRICT

References

- Antropov D. (2012) Osobennosti zemlepol'zovanija v zonah s osobymi uslovijami ispol'zovanija territorij [Land use policy features in zones with special conditions of land use]. *Imushhestvennye otnoshenija v RF* [Property relations in the Russian Federation], no 11 (134).
- Gusev V., Matveeva Ja., Kolesnikova Ju. (2015) K voprosu vydelenija zon s osobymi uslovijami ispol'zovanija territorij pri podgotovke pravil zemlepol'zovanija i zastrojki naselennyh punktov [On the question of allocation of zones with special conditions of land use in the preparation of land use and development rules of residential areas]. Belgorod: Sbornik nauchnyh trudov po materialam I Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii "Sovremennye tendencii razvitiya nauki i tehnologij" [Collection of scientific papers based on the I International scientific-practical conference "Modern trends in the development of science and technology"].
- Dolgov A. Berdjugina Ju. (2014) Territorija istoriko-kul'turnogo naznachenija kak osobyj vid zony s osobymi uslovijami ispol'zovanija territorij [The territory of historical and cultural significance as a special type of zone with the special conditions of land use]. *Akademicheskij vestnik URALNIIPROEKT RAASN* [Academic Bulletin USRDI RAACS], no 4.
- Kaljuzhin V., Odincova N. (2013) Opyt vnesenija v gosudarstvennyj kadastr nedvizhimosti zon s osobymi uslovijami ispol'zovanija territorij [The experience of entering zones with special conditions of use into the state real estate cadastre]. *Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel'* [Land use policy, cadastre and monitoring of lands].
- Pravovoj rezhim polos otvoda zheleznyh dorog: dissertacija na soiskanie stepeni kandidata nauk* (2014) [The legal regime of the railroad precinct: the dissertation for the degree of Ph.D.]. Moscow: FGBOU VPO "Moskovskij gosudarstvennyj universitet putej soobshhenija" (MIIT) [FSBEI HPE "Moscow State University of Railway Engineering" (MSURE)], research advisor: Duhno N.; author: Chernobaj E.

Authors

Ksenia Titova, MA in Urban Studies and Planning, Graduate School of Urbanism; Genplan Institute of Moscow, lead specialist of the Department of complex urban planning.

E-mail: lucenkok@gmail.com

Oleg Baevsky, Graduate School of Urbanism, professor; Genplan Institute of Moscow, deputy director, head of the Department of territorial planning, zoning and development of urban planning structure.

E-mail: oleg.baevskiy@live.ru

Abstract

In this paper we consider the zones with special conditions of land use and legislative support for the institution of special conditions. The authors systematized the regulatory framework in the field of special conditions of land use, formed a list of types of zones with special conditions stipulated by the current legislation, and identified the main outstanding issues of this area of law. In a specific example the authors analyzed the law enforcement practices, considered the consequences of the lack of elaboration of the regulatory framework that results in a poor regulatory environment. Finally, the author compiled a consolidated register of zones with special conditions of land use provided by law, as well as recommendations for improvement of legislation in this area.

Key words: special conditions; land use; legislation; restrictions; regulatory; register

Tihomirova L. *Zony s osobymi uslovijami ispol'zovanija territorij: osobennosti pravovogo regulirovanija* [The zones with special conditions of land use: peculiarities of legal regulation] <cntd.ru>. Available at: <http://goo.gl/g08Bv4> (accessed: 03.03.2016).

Trutnev Je. *Vopros o destruktivnom vozdejstvii na podgotovku dokumentov gradostroitel'nogo proektirovanija izmenenij SanPiN 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Sanitarno-zashhitnye zony i sanitarnaja klassifikacija predpriyatij, sooruzhenij i inyh ob'ektov. Novaja redakcija", utverzhdeny postanovleniem glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha Rossijskoj Federacii № 122 ot 9 sentjabrja 2010 g., vvedeny v dejstvie 1 oktjabrja 2010 goda* [The question of the destructive impact on the urban planning documents preparation of SanPiN changes 2.2.1 / 2.1.1.1200-03 "Sanitary protection

zones and sanitary classification of enterprises, structures and other objects. The new edition”, approved by the Decree of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation № 122 of September 9, 2010, entered into force October 1, 2010] <urbaneconomics.ru>. Available at: <http://goo.gl/r6FdcM> (accessed: 14.04.2016).

Chernenkov A. *Ponjatje zon s osobymi uslovijami ispol'zovanija territorij* [The concept of zones with special conditions of land use] <gisa.ru>. Available at: <http://www.gisa.ru/88229.html> (accessed: 13.04.2016).

Vikimapija [Wikimapia] <wikimapia.org>. Available at: <http://wikimapia.org> (accessed: 21.03.2016).

Geoportal Moskomarhitektury. Territorii s osobymi trebovanijami k osushhestvleniju gradostroitel'noj

dejatelnosti [Committee on Architecture and Urban Planning of the city of Moscow Geoportal. Areas with special requirements for the implementation of urban development activities] <egip.mka.mos.ru>. Available at: <http://goo.gl/tXipB6> (accessed: 02.02.2016).

Departament kul'turnogo nasledija goroda Moskvyy. Reestr ob'ektov kul'turnogo nasledija [The Department of Cultural Heritage of the City of Moscow. Register of objects of cultural heritage] / dkn.mos.ru / Available at: <https://goo.gl/gqv759> (accessed: 15.04.2016).

Publichnaja kadaastrovaja karta [Public cadastral map] <pkk5.rosreestr.ru>. Available at: <http://pkk5.rosreestr.ru> (accessed: 01.05.2016).