

УДК 349

*П.В. Мунтяну***ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ УСТАНОВЛЕНИЯ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН**

В статье проведён анализ ограничений прав на земельные участки и размещённых на них объектов капитального строительства, расположенных в границах санитарно-защитных зон производственных объектов, за исключением объектов ионизирующего излучения. Рассмотрены теоретические положения о понятии ограничений прав, о видах правомочий правообладателей земельных участков, которые подвергаются ограничениям в связи с установлением санитарно-защитных зон. Определено, что ограничения прав состоят из запретов и обязанностей по совершению определённых действий. Ограничения в границах санитарно-защитных зон выражаются в запретах осуществлять строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов капитального строительства или иным образом использовать земельные участки, если это не соответствует целям установления санитарно-защитных зон. Ограничения в границах санитарно-защитных зон также выражаются в возложении обязанности собственника земельного участка, расположенного в границах санитарно-защитной зоны, и собственника производственного объекта, в связи с размещением которого устанавливается данная зона, совершить определённые действия. Установление санитарно-защитных зон порождает возникновение сложного правоотношения между собственником и иным правообладателем земельного участка, собственником производственного объекта, Роспотребнадзором, прокуратурой, органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: санитарно-защитная зона, ограничения прав, запреты, правоотношения, субъективные права, убытки, вид разрешённого использования, объект капитального строительства.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-473-481

Санитарно-защитная зона (далее – СЗЗ) устанавливается в целях охраны и защиты жизни и здоровья человека. Для достижения указанной цели в границах СЗЗ вводится особый правовой режим, который заключается в установлении ограничений использования земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства. Для того чтобы раскрыть содержание ограничений, прежде всего нужно рассмотреть доктрину этого вопроса.

Вопрос о том, что понимается под ограничениями прав, в науке не является до конца решённым. В большинстве случаев ограничения прав трактуются именно как некоторое сужение возможностей осуществления субъективных прав правообладателя объекта недвижимости. В частности, А.А. Савельев под ограничением права собственности понимает «правило, установленное в предусмотренных законом целях и пределах, стесняющее независимо от воли собственника осуществление права собственности необходимостью воздерживаться от собственных действий и допускать не связанные с реализацией имущественных прав действия третьих лиц» [1. С. 8]. Н.М. Митякина полагает, что «под ограничениями прав на землю, регламентированными статьей 56 ЗК РФ, следует понимать особые условия использования земельных участков (пределы землепользования), не носящие общего характера, устанавливаемые при определенных обстоятельствах в публичных интересах» [2. С. 560]. А.П. Сергеев и Т.А. Терещенко определяют ограничение права на недвижимость как «установленное либо в силу закона, либо уполномоченными органами, либо на основании сделки уменьшение правомочий собственника по сравнению с законодательно установленным формальным объемом правомочий» [3. С. 103]. В.А. Микрюков предлагает ограничения права собственности определить как «установление или изменение границ (пределов) осуществления права собственности, выражающихся в сужении имеющихся дозволений, наложении запретов и дополнительных положительных обязанностей...» [4. С. 4]. К.В. Шундикова считает, что «правовые ограничения реализуются в таких конкретных юридических средствах, как юридический факт-ограничение, запрет, обязанность, приостановление, мера ответственности и т.п.» [5. С. 52]. Т.Б. Станкевич полагает, что «ограничения права представляют собой явление, отражающее необходимость воздержания субъектов ограничиваемых субъективных прав от определенных действий» [6. С. 84].

По мнению А.П. Ревякина, под ограничением прав на земельный участок в публичных интересах следует понимать «установленный непосредственно в федеральном законе или принятом в его исполнение акте уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления в интересах и

(или) в отношении неопределенного круга лиц постоянный или временный запрет определенных действий либо предписание действовать определенным образом, формирующие правовой режим земельного участка, в том числе его разрешенное использование, на существование и содержание которых правообладатели не могут влиять, и которым корреспондирует обязанность указанных лиц воздержаться от определенных действий или действовать определенным образом» [7. С. 7 -8].

Таким образом, ограничения прав характеризуются тем, что они могут быть выражены в форме установления запретов на совершение каких-либо действий и одновременном возложении обязанности совершить определённые действия.

В науке также имеются разные взгляды на вопрос о том, какие конкретные виды правомочий правообладателя земельного участка подвергаются ограничениям в связи с их установлением.

О.И. Крассов относит ограничения к правомочию пользования [8], Р.Г. Аракельян и Н.А. Алимова не исключают возможности включения в состав ограничений правомочия пользования и распоряжения [9; 10], Е.Л. Минина распространяет ограничения на правомочия владения, пользования и распоряжения земельным участком [11].

Взяв за основу изложенные теоретические положения, необходимо проанализировать содержание ограничений прав на земельные участки и расположенных на них объектов капитального строительства, находящихся в пределах СЗЗ, закреплённых в законодательстве.

Согласно п. 5 Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, утверждённых постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 г. № 222 (далее – Правила), в границах СЗЗ фактически устанавливаются два вида запрета: полный (абсолютный) запрет и запрет с условием (относительный). При абсолютном запрете не допускается на земельном участке размещать жилую застройку, объекты образовательного и медицинского назначения, спортивные сооружения открытого типа, организации отдыха детей и их оздоровления, зоны рекреационного назначения и вести садоводство (подп. «а» п. 5 Правил). При относительном запрете на земельном участке не допускается размещать объекты для производства и хранения лекарственных средств, объекты пищевых отраслей промышленности, оптовые склады продовольственного сырья и пищевой продукции, комплексы водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды, использовать земельные участки для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции (подп. «б» п. 5 Правил). Однако относительный запрет не будет действовать, если негативное воздействие производственного объекта, в отношении которого установлена СЗЗ, не приведёт к нарушению качества и безопасности таких средств, сырья, воды и продукции.

Указанные запреты также можно подразделить на запреты, относящиеся к строительству, реконструкции и эксплуатации объектов капитального строительства, и запреты, не относящиеся к таковым (например, размещение рекреационных зон). Таким образом, в границах СЗЗ запрещается строить, реконструировать и эксплуатировать объекты капитального строительства или иным образом использовать земельные участки, если это не соответствует целям установления СЗЗ.

При сопоставлении Правил (п. 5) и проекта Положения о санитарно-защитных зонах [12] (далее – Проект) (п. 10–12) в части перечня запретов выявлено их несоответствие друг другу. В одном случае, по сравнению с Правилами, одинаковый по смыслу запрет в Проекте изложен более корректно. Так, Правилами запрещается использовать земельные участки в целях размещения зон рекреационного назначения, но в то же время Проектом такие зоны обозначили как территории, используемые и предназначенные для отдыха. В других случаях Проектом уменьшается количество запрещённых объектов. Например, Правилами устанавливается запрет на размещение объектов медицинского назначения. Вместе с тем Проектом предусматривается запрет не на все объекты медицинского назначения, а лишь на те, которые оказывают медицинскую помощь стационарно, в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение¹.

Проектом дополняются виды запрещённых к размещению объектов: общежития; объекты по уходу и присмотру за детьми; ведение огородничества; вновь строящиеся казармы для размещения воинских контингентов; вновь строящиеся исправительные учреждения; вновь строящиеся места

¹ Следует отметить, что в первоначальной версии Проекта предусматривались запреты на размещение объектов общего, профессионального образования и дополнительного образования детей. В окончательной версии Проекта объекты профессионального образования были исключены.

временного содержания; объекты, предназначенные для круглосуточного стационарного социального обслуживания². Кроме того, Проектом предусмотрен дополнительный запрет, который устанавливается в зависимости от вида производственного объекта СЗЗ. Так, в границах СЗЗ объектов размещения отходов дополнительно не допускается использовать земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции³. Указанное ограничение можно отнести к категории абсолютных запретов.

Что касается сравнения относительных запретов, то они являются практически идентичными. Для комплексов водопроводных сооружений, предназначенных для подготовки и хранения питьевой воды, Проектом добавляется слово «забора», что применительно к скважинам можно только приветствовать. Проектом предусматривается дополнительный запрет на размещение объектов, расположенных в границах СЗЗ пищевых отраслей промышленности. Особенность данного запрета заключается в том, что от объектов некоторых пищевых отраслей промышленности устанавливается СЗЗ и в случае, если в границах данной зоны планируется разместить иные производственные объекты, чьё воздействие может негативно повлиять на качество, безопасность пищевой продукции, то Проектом устанавливается запрет на их размещение. При этом Проект не определяет конкретные виды объектов, которые невозможно разместить в границах СЗЗ объектов пищевых отраслей промышленности. Таким образом, по Проекту объекты пищевых отраслей промышленности могут как сами подлежать охране, так и оказывать негативное воздействие в пределах своей СЗЗ. В целом таким способом также достигается цель установления СЗЗ. С другой стороны, не ясно, почему данное правило не предусмотрено для остальных объектов, включённых в группу относительных запретов?

При установлении СЗЗ в отношении планируемых к строительству или реконструкции производственных объектов ограничения иные (п. 2 ст. 107 ЗК РФ, п. 31 Правил). До момента ввода в эксплуатацию производственных объектов возможно использовать земельные участки и объекты капитального строительства в соответствии с ранее установленным назначением не соответствующем режиму СЗЗ, за исключением строительства и реконструкции таких объектов. Полагаем, данное ограничение логичным и обоснованным, поскольку до момента фактического запуска производственного процесса вредность окружающей среды в пределах проектируемой СЗЗ, будет отсутствовать. Возможно также достроить нормируемые объекты капитального строительства, если разрешение на их строительство, реконструкцию было получено или начато строительство, реконструкция объектов, для которых не требуется разрешение на строительство, до момента установления СЗЗ.

Таким образом, установление ограничений прав в виде абсолютных и относительных запретов на использование земельных участков для определённых видов деятельности существенным образом характеризует строгость правового режима СЗЗ.

Согласно подп. 6 п. 1 ст. 106 ЗК РФ, перечень ограничений определяется положением о зоне соответствующего вида, утверждённым Правительством РФ. Считаем, что определение перечня ограничений на уровне подзаконного нормативного акта, применительно к СЗЗ, должно быть обоснованным с точки зрения науки и практики и подвергаться широкому общественному обсуждению.

Как было рассмотрено выше перечень ограничений прав в Правилах и Проекте имеет отличия. К тому же первоначальная версия Проекта также имеет отличия от окончательной версии. Более того, если добавить к сравнительному анализу Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы 2.2.1/1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утверждённые постановлением Главного государственного врача РФ от 25.09.2007 г. № 74⁴, и проект СанПиН 2.2.1/2.1.1___-18 [13]⁵, то можно выделить новые, дополнительные отличия. Следовательно, не исключается возможность постоянного изменения, актуализации перечня таких ограничений. Поэтому сосредоточение экспертизы и ответственности за обоснованность и своевремен-

² В первоначальной версии Проекта слово «вновь строящихся» отсутствовало.

³ В п. 12 первоначальной версии Проекта предусматривалось, что в границах СЗЗ сибиреязвенных скотомогильников дополнительно не допускается проведение всех видов работ, связанных с выемкой и перемещением грунта, всех видов строительства, скотопогонов, пастбищ, производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.

⁴ Например, СанПиН 2.2.1/1.1.1200-03 запрещает размещать все виды спортивных сооружений, тогда как Правила и Проект запрещают размещать спортивные и физкультурные сооружения только открытого типа.

⁵ Например, проектом СанПиН 2.2.1/2.1.1___-18 предусматривались запреты на размещение всех видов объектов образовательного назначения.

ность актуализации перечня ограничений в лице одного уполномоченного федерального органа исполнительной власти считаем необоснованным.

По нашему мнению, одним из способов решения данной проблемы может служить определение в ЗК РФ критериев-пределов и других правил, в рамках которых или которыми должно руководствоваться Правительство РФ при установлении видов ограничений. Однако для решения вопроса о возможности либо невозможности реализации данного способа требуется проведение отдельного исследования в отношении перечня ограничений всех видов зон с особыми условиями использования территорий, так как планируется установление общих для всех зон правил.

На данной стадии развития правового регулирования зон с особыми условиями использования территорий в отношении СЗЗ представляется целесообразным закрепить перечень видов ограничений в виде запретов непосредственно в Федеральном законе от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения). Согласно подп. 6 п. 1 ст. 106 ЗК РФ, в положении о зонах с особыми условиями использования территорий должен быть определён перечень ограничений, за исключением случаев, если перечень этих ограничений установлен федеральным законом. Соответственно, данное предложение не противоречит действующему законодательству. Более того, в отношении СЗЗ объектов ионизирующего излучения основные виды ограничений закрепляются в ст. 31 Федерального закона от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

При закреплении в Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения перечня видов ограничений в виде запретов ответственность за их обоснованность распределяется между всеми участниками законодательного процесса. Обоснованность проявляется также в проводимой экспертизе, публичном, многостороннем обсуждении перечня таких ограничений, представлении предложений, замечаний и стадийности процесса принятия окончательного решения.

Считаем также возможным сформулировать в Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения универсальное правило, которым должно руководствоваться Правительство РФ при определении и изменении перечня ограничений.

При конструировании общего правила определения перечня ограничений можно исходить из следующего. Предельно допустимые концентрации и уровни воздействия факторов, которые не вызывают заболеваний или отклонений в состоянии здоровья, разрабатываются на основе достигнутых в определённый момент времени методов, технологий исследований и зависят от уровня развития техники. Поэтому с развитием науки и достижением новых результатов санитарные правила и гигиенические нормативы будут постоянно подвержены изменениям. Соответственно, в отношении каждого из видов, запрещённых к размещению в СЗЗ, объектов или других видов использования земель, должны существовать санитарные правила и гигиенические нормативы, обосновывающие невозможность их размещения или использования в зоне вредного воздействия. При этом данные санитарно-эпидемиологические требования могут стать более гибкими и определять широкий спектр результатов воздействия того или иного фактора в зависимости от вида нормируемого объекта. Например, в пределах СЗЗ кирпичного завода станет возможным обосновать запрет на размещение зданий офисного назначения, тогда как в пределах СЗЗ других производственных объектов аналогичное требование отсутствует, и т.п. Таким образом, в Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения можно закрепить норму об обязательном формировании Правительством РФ перечня ограничений использования земельных участков в границах СЗЗ исходя из санитарно-эпидемиологических требований, установленных в отношении отдельных нормируемых объектов и территорий, определённых в этом же федеральном законе.

А.П. Ревякин выделяет пять оснований классификации ограничений прав на земельные участки [7. С. 8-9]. Взяв их за основу, отнесём ограничения прав в виде запретов в связи установлением СЗЗ к определённому виду.

По критерию цели установления ограничения прав на земельные участки в составе СЗЗ, безусловно, относятся к ограничениям, установленным в целях защиты жизни и здоровья граждан. Примечательно, что данный критерий также используется О.А. Золотовой для классификации видов зон с особыми условиями использования территорий [14. С. 79-80].

По продолжительности действия ограничения СЗЗ, полагаем, можно отнести к ограничениям, существующим на срок, определяемым временем. Однако стоит отметить, что такая характеристика весьма условна, поскольку сроки эксплуатации производственных объектов, в отношении которых

устанавливается СЗЗ, довольно-таки различны и зависят от технологических, финансовых и других факторов.

По сфере действия ограничения прав на земельные участки в составе СЗЗ относятся к универсальным ограничениям. Под универсальностью в данном случае понимается возможность установления ограничений в отношении всех земельных участков.

В зависимости от круга лиц, на которых распространяются ограничения, ограничения прав на земельные участки в составе СЗЗ следует отнести к индивидуальным ограничениям, так как они действуют в отношении конкретных правообладателей земельных участков.

В зависимости от видов правомочий правообладателя, в отношении которых устанавливаются пределы их осуществления, ограничения прав на земельные участки в составе СЗЗ относятся к ограничениям правомочий пользования земельными участками.

По критерию видов ограничений градостроительной деятельности, предложенному Э.Н. Соколом-Номоконовым и А.В. Макаровым, СЗЗ относятся к статусным ограничениям, то есть урегулированным законодательством и обусловленным волеизъявлением людей [15].

Таким образом, ограничения прав на земельные участки в виде запретов в составе СЗЗ характеризуются тем, что обусловлены волеизъявлением людей, устанавливаются на определённый срок в целях охраны и защиты жизни и здоровья граждан, могут распространяться на все земельные участки, но действуют в отношении конкретных правообладателей и конкретных правомочий пользования земельными участками.

Помимо запретов на собственников производственных объектов, правообладателей земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, возлагаются обязанности совершить определённые действия. Перечня обязанностей по аналогии с перечнем запретов, установленных в границах СЗЗ, в Проекте и законодательстве не содержится. Вместе с тем отметим, что юридическая обязанность является одним из элементов структуры правоотношения. Поэтому для целей всестороннего анализа последствий установления СЗЗ представляется необходимым рассматривать каждый из видов обязанностей через категорию «правоотношение» («правовые отношения»), иначе без изучения во взаимосвязи с остальными элементами правоотношения данный анализ будет неполным и односторонним.

Понятие правоотношения в доктрине относится к числу дискуссионных вопросов. Существуют два основных подхода к его пониманию: материальный и формальный. С материального подхода правоотношение это «урегулированное правом фактическое общественное отношение, социальная связь между субъектами права» [16. С. 1092]. То есть здесь правоотношение есть общественное отношение и неотделимо от него. Сторонники формального подхода определяют правоотношение как юридическую форму общественного отношения. При таком подходе правоотношение – это «не отношение между лицами, а отношение между правами и обязанностями, т. е. не социальная связь между субъектами права, а идеальная связь между категориями» [16. С. 1093]. Не вдаваясь в дискуссию данного вопроса необходимо отметить, что сторонники обоих подходов, в большинстве случаев, включают в структуру правоотношения следующие элементы: субъект (физические и юридические лица), объект (материальные блага, нематериальные блага и др.), субъективное право и юридическую обязанность (содержание правоотношения)⁶. Однако есть авторы с иной точкой зрения⁷. Основанием возникновения, изменения и прекращения любого правоотношения являются юридические факты (события и действия).

ЗК РФ первой называет альтернативную обязанность привести виды разрешённого использования земельных участков и зданий, сооружений в соответствии с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах СЗЗ, или снести здания, сооружения, размещение которых в СЗЗ не допускается, в течение двух–трёх лет либо в срок, указанный в соглашении о возмещении убытков (п. 4, 5 ст. 107). Субъектом данной обязанности, очевидно, выступает собственник земельного участка, расположенного в границах СЗЗ. Субъекта, который вправе требовать исполнения обязанности, ЗК РФ не указывает. На наш взгляд, таким субъектом может выступать

⁶ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004.; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958.; Иоффе О.С. Вопросы теории. М.: Юрид. лит., 1961.; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: магазин Н.К. Мартынова, 1909.

⁷ См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959; Маганизер Я.М. Объект права // Известия высших учебных заведений. 2000. № 6. С. 202-213.

Роспотребнадзор, прокуратура, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Роспотребнадзор, прокуратура вправе через суд требовать исполнения данной обязанности, поскольку таким образом они реализуют свои функции по защите и соблюдению права граждан на здоровье и благоприятную среду обитания.

Органы государственной власти субъектов РФ в части права требовать изменения вида разрешённого использования, могут быть наделены таким правом, так как являются получателями доходов от уплаты налога на имущество организаций и доходов от использования недвижимого имущества, принадлежащего субъекту РФ (ст. 56–57 БК РФ). В части права требовать изменения вида разрешённого использования органы местного самоуправления также наделены таким правом, поскольку являются получателями доходов от уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц (ст. 61–61⁶ БК РФ), доходов от использования муниципального недвижимого имущества (ст. 62 БК РФ). Обосновывается это тем, что при изменении вида разрешённого использования земельного участка или здания может увеличиться их кадастровая стоимость, что, несомненно, влияет на доходность регионального и местного бюджетов.

Органы местного самоуправления в части права требовать сноса зданий, возможно, наделяются таким правом, поскольку обладают полномочиями на принятие решения о сносе самовольной постройки и обращения в суд с соответствующим иском (ст. 222 ГК РФ), принимают документы на снос объектов капитального строительства (ст. 55³¹ ГрК РФ), выдают разрешение и уведомление на строительство (ст. 51–51¹ ГрК РФ), осуществляют муниципальный земельный контроль (ст. 72 ЗК РФ), наделены правом на обращение в суд с иском о возмещении ущерба (ст. 54¹ ЗК РФ). Согласно ч. 2 ст. 55³³ ГрК РФ, снос объекта капитального строительства или его приведение в соответствие с режимом зоны с особыми условиями использования территории осуществляется на основании решения собственника данного объекта самостоятельно или на основании соглашения о возмещении убытков. В случае недостижения соглашения о возмещении убытков снос такого объекта или его приведение в соответствие осуществляется исключительно по решению суда. Субъекта, управомоченного на обращение в суд с соответствующим иском, данная норма не называет. По нашему мнению, таким правом однозначно наделён Роспотребнадзор. Реализуя функции по защите здоровья населения и обеспечения благоприятной среды обитания, Роспотребнадзор в силу подп. 2 п. 1 ст. 51 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения наделяется правом на предъявление иска в суд в случае нарушения санитарного законодательства. Вместе с тем, наделён ли таким правом орган местного самоуправления, как указано выше, вопрос остаётся спорным и может быть разрешён судебной практикой.

Юридическим фактом возникновения обязанности является дата установления СЗЗ. Юридическим фактом возникновения права требовать исполнения обязанности является истечение двух–трёх лет или срока, предусмотренного соглашением о возмещении убытков, со дня установления СЗЗ.

ЗК РФ следующей обязанностью определяет возмещение убытков собственникам земельных участков (п. 6 ст. 107) и возмещение за прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного пользования (п. 8 ст. 107). Субъектом данной обязанности является собственник производственного объекта, в связи с размещением которого устанавливается СЗЗ. Субъектом, наделённым правом требовать исполнения обязанности, являются указанные выше правообладатели земельных участков. Юридическим фактом для возмещения убытков является момент установления СЗЗ. Юридическим фактом для возмещения за прекращение прав является, помимо установления СЗЗ, определение невозможности использования земельного участка в соответствии с его прежним видом разрешённого использования.

Правоотношения между собственником земельного участка и иным правообладателем этого же земельного участка на этом не заканчиваются. Согласно п. 8 ст. 107 ЗК РФ, предоставление возмещения является основанием для прекращения прав на использование земельного участка. Кроме того, возникает обязанность собственника земельного участка в срок не более 10 рабочих дней с момента поступления к нему соглашения о предоставлении возмещения и документов, подтверждающих фактическое предоставление такого возмещения, прекратить право на использование земельного участка (п. 11 ст. 107 ЗК РФ).

Следующей ЗК РФ называет обязанность выкупить земельный участок и расположенные на нём объекты капитального строительства (п. 7 ст. 107 ЗК РФ). Обязанным субъектом выступает собственник производственного объекта СЗЗ. Юридическим фактом-основанием выкупа является наличие СЗЗ и установление невозможности использования земельного участка в соответствии с первоначальным назначением. Правом требовать выкупить земельный участок наделяется собственник земельного участка, расположенного в границах СЗЗ.

Заметим, что данная конструкция очень напоминает отношения, возникающие в связи с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Согласно п. 3 ст. 104 ЗК РФ, земельные участки, включённые в границы зон с особыми условиями использования территорий, у их правообладателей не изымаются, если иное не предусмотрено федеральным законом. В настоящее время федеральными законами изъятие земельных участков по данному основанию не предусмотрено. Между тем выкуп земельных участков естественным образом порождает прекращение права собственности на них.

В отличие от выкупа, изъятие для строительства государственных объектов допускается в случае, если их размещение предусмотрено документами территориального планирования и проектом планировки территории (п. 1 ст. 56³ ЗК РФ). Изъятие происходит для государственных и муниципальных нужд, то есть происходит переход с права частной собственности на право публичного собственника. При выкупе земельного участка данная особенность не закреплена, за исключением случаев, когда производственный объект относится к государственной или муниципальной собственности. Порядок заключения соглашения об изъятии подробно закреплён в ЗК РФ, тогда как порядок заключения соглашения о выкупе земельного участка будет установлен на подзаконном уровне Правительством РФ (п. 10 ст. 107 ЗК РФ). Порядок определения размера убытков и риски, связанные со строительством объектов капитального строительства, после установления СЗЗ, схожи с изъятием. Одновременно с этим порядок изъятия земельных участков характеризуется принудительностью прекращения права собственности. Между тем выкуп земельного участка зависит от воли его собственника.

Согласно п. 14 ст. 107 ЗК РФ, право на выкуп земельного участка утрачивается, если собственник земельного участка получил возмещение за причинённые убытки. Данная норма, по нашему мнению, не учитывает особенности правового режима земель, расположенных в границах СЗЗ. Так, в силу положений п. 9 ст. 1, ч. 2 и 6 ст. 30 ГрК РФ, ст. 7 и 85 ЗК РФ разрешённое использование земельных участков должно соответствовать градостроительному регламенту, входящему в состав правил землепользования и застройки. Если градостроительным регламентом территориальной зоны, в пределах которой расположен земельный участок, не предусмотрены иные виды разрешённого использования, кроме допускающих строительство объектов, запрещённых к размещению в СЗЗ, то данное обстоятельство приводит к фактической невозможности использования этого участка. Даже если виды разрешённого использования земельных участков, допустимые в пределах СЗЗ, имеются, то не исключена ситуация, при которой площадь земельного участка будет недостаточна для смены вида разрешённого использования. То есть площадь земельного участка не будет соответствовать предельным минимальным и максимальным размерам, установленным в границах данной территориальной зоны.

На первый взгляд можно прийти к выводу о том, что данная проблема законодателем не проработана и требует оперативного разрешения. Вместе с тем выход из этой ситуации всё-таки есть. Так, собственник земельного участка, получившего возмещение убытков, вправе отказаться от права собственности на земельный участок в силу ст. 53 ЗК РФ. Таким образом, собственник земельного участка не лишён реальных механизмов защиты своих прав в случае возмещения убытков вместо выкупа земельного участка.

Рассмотренные три вида правоотношений не существуют отдельно друг от друга. Такое разделение сделано в целях их более детального анализа. С точки зрения классификации видов правоотношений по критерию степени сложности рассматриваемые по отдельности отношения являются простыми⁸. То есть в простых правоотношениях существуют два субъекта, где субъективному праву одной стороны корреспондирует юридическая обязанность другой стороны.

Собственник земельного участка, расположенного в границах СЗЗ, наделяется субъективными правами требовать возмещения убытков или выкупа земельного участка. Одновременно с этим на него возлагается юридическая обязанность изменить виды разрешённого использования земельного

⁸ См.: Вопленко Н.Н. Правовые отношения: понятие и классификация // Legal Concept. 2003. № 6. С. 84.

участка и расположенных на нём зданий, снести объекты капитального строительства, прекратить либо расторгнуть право на использование земельного участка.

Правообладатель земельного участка, за исключением собственника участка, наделяется субъективным правом требовать возмещения за прекращение права на использование земельного участка.

Собственник производственного объекта, в отношении которого установлена СЗЗ, наделяется только юридической обязанностью возместить убытки, предоставить возмещение за прекращение прав или выкупить земельный участок.

Роспотребнадзор, прокуратура, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления наделяются только субъективными правами требовать изменения вида разрешённого использования и сноса объектов капитального строительства.

Таким образом, одновременно субъективным правом и юридической обязанностью наделяется собственник земельного участка, расположенного в границах СЗЗ. Остальные участники правоотношений обладают либо субъективным правом, либо юридической обязанностью.

Полагаем, что объектом рассматриваемых правоотношений является здоровье человека. Возмещение убытков, возмещение за прекращение прав, выкуп земельных участков, изменение вида разрешённого использования или снос объектов капитального строительства направлены на обеспечение соблюдения правового режима СЗЗ, целью которого является охрана и защита жизни и здоровья человека.

На основании изложенных рассуждений представляется возможным предусмотреть в законодательстве право Роспотребнадзора на обращение в суд с иском к собственнику производственного объекта для принудительного взыскания убытков. Закрепление такого права обосновывается тем, что добровольное неисполнение собственником производственного объекта обязанности по возмещению убытков влечёт за собой судебное разбирательство. В связи с этим существует риск того, что наиболее незащищённые граждане не смогут отстоять свои права в суде. Возмещение убытков обязательно и необходимо, поскольку гражданам придётся искать другое жильё.

По итогам анализа земельного, градостроительного и санитарного законодательства определены две составляющие ограничений прав на земельные участки и объекты капитального строительства, находящихся в пределах СЗЗ: запреты и обязанности. При этом такие ограничения касаются только правомочия пользования земельным участком и объектом капитального строительства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Савельев А.А. Ограничения и обременения права собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 26 с.
2. Митякина Н.М. Некоторые вопросы ограничения прав на землю // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 558–561.
3. Сергеев А.П., Терещенко Т.А. Соотношение понятий «ограничение» прав и «обременение» имущества в гражданском праве (на примере соотношения ограничений в виде особых условий использования земельных участков и сервитутов) // Арбитражные споры. 2011. № 4. С. 100–106.
4. Микрюков В.А. Ограничения и обременения права собственности и иных гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.
5. Шундикова К.В. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 10. С. 50–54.
6. Станкевич Т.Б. Ограничения права собственности на земельные участки: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. 183 с.
7. Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2019. 213 с.
8. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 400 с.
9. Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 182 с.
10. Алимova Н.А. Раздел имущества при разводе супругов: правовые вопросы // СПС «КонсультантПлюс».
11. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская [и др.]; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009.

12. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о санитарно-защитных зонах и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=112129> (дата обращения: 06.04.2021).
13. Проект постановления Главного государственного врача Российской Федерации «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1 ___-18 «Санитарно-защитные зоны, санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=СанПиН%20%20санитарно-защитные%20зоны&departments=35&npra=80855> (дата обращения: 06.04.2021).
14. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 207 с.
15. Сокол-Номоконов Э.Н., Макаров А.В. Проблемы законодательного регулирования территориальных статусов в Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2011. № 1. С. 11–21.
16. Асланян Н.П., Григорьева М.А. Несколько замечаний к дискуссии о понятии правоотношения // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. № 6. С. 1091–1097.

Поступила в редакцию 07.04.2021

Мунтяну Павел Вадимович, аспирант кафедры экологического, природоресурсного и трудового права
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: muntyanupasha@mail.ru

P.V. Muntyanu

LEGAL CONSEQUENCES OF ESTABLISHING SANITARY PROTECTION ZONES

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-473-481

The article analyzes the restrictions on rights to land plots and capital construction objects located on them, located within the boundaries of the sanitary protection zones of industrial facilities, with the exception of ionizing radiation objects. The article considers the theoretical provisions on the concept of restrictions on rights, on the types of powers of rights holders of land plots that are subject to restrictions in connection with the establishment of sanitary protection zones. It has been determined that restrictions on rights consist of prohibitions and obligations to perform certain actions. Restrictions within the boundaries of sanitary protection zones are expressed in prohibitions to carry out construction, reconstruction and operation of capital construction facilities or otherwise use land plots if this does not correspond to the goals of establishing sanitary protection zones. Restrictions within the boundaries of the sanitary protection zones are also expressed in the imposition of the obligation of the owner of the land plot located within the boundaries of the sanitary protection zone, and the owner of the production facility, in connection with the location of which this zone is established, to perform certain actions. The establishment of sanitary protection zones gives rise to the emergence of a complex legal relationship between the owner of the land plot, the owner of the production facility, Rospotrebnadzor, the prosecutor's office, state authorities of the constituent entity of the Russian Federation and local governments.

Keywords: sanitary protection zone, limitation of rights, prohibitions, legal relationship, subjective rights, damages, type of permitted use, capital construction object.

Received 07.04.2021

Muntyanu P.V., postgraduate student at Department of Environmental, Natural Resources and Labor Law
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: muntyanupasha@mail.ru