



МЕЛИОРАЦИЯ, РЕКУЛЬТИВАЦИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ MELIORATION, RECULTIVATION AND LAND PROTECTION

УДК 332.26

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-1-63-69>

Специфика установления особых условий использования территорий, сопредельных с объектами культурного наследия

Тихонова К. В., Калиниченко А. О., Калиниченко Е. О.

Донской государственный технический университет (г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

Процессуальный механизм установления зон с особыми условиями использования территории (ЗО-УИТ), одним из видов которых выступают зоны охраны объектов культурного наследия (ОКН), представляет собой сложную систему, которая характеризуется как положительными, так и отрицательными сторонами, требующими детального изучения, что объясняет актуальность данной проблемы. В статье рассматриваются основные теоретические аспекты установления зон охраны ОКН. Приводятся законодательно установленные понятия соответствующей сферы, а также регламентированная классификация рассматриваемых зон. Отмечается многоцелевой характер установления таких зон, выделяются основные цели их формирования. Анализируются ключевые проблемы правового регулирования отношений, связанных с установлением рассматриваемых зон и определением их границ. Кроме того, раскрываются нововведения, касающиеся соответствующей законодательной базы, оценивается их эффективность.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, зоны с особыми условиями использования территории, зоны охраны, охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, ЕГРН.

Для цитирования: Тихонова, К. В. Специфика установления особых условий использования территорий, сопредельных с объектами культурного наследия / К. В. Тихонова, А. О. Калиниченко, Е. О. Калиниченко // Экономика и экология территориальных образований — 2021. — Т. 5, № 1. — С. 63–69, <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-1-63-69>

The specifics of establishing special conditions for the use of territories adjacent to cultural heritage objects

Tihonova K. V., Kalinichenko A. O., Kalinichenko E. O.

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

The procedural mechanism for establishing zones with special conditions for the use of the territory (ZOUIT), one of the types of which are zones for the protection of cultural heritage objects (OCN), is a complex system that is characterized by both positive and negative aspects that require detailed study, which explains the relevance of this problem. The article deals with the main theoretical aspects of the establishment of security zones. The legally established concepts of the relevant sphere, as well as the regulated classification of the zones under consideration, are given. The multi-purpose nature of the establishment of such zones is noted, the main goals of their formation are highlighted. The key problems of legal regulation of relations related to the establishment of the zones under consideration and the definition of their borders are analyzed. In addition, innovations related to the relevant legislative framework are disclosed, and their effectiveness is evaluated.

Keywords: objects of cultural heritage, zones with special conditions of use of the territory, protection zones, zone of development regulation and economic activity, EGRN.

For citation: K. V. Tihonova, A. O. Kalinichenko, E. O. Kalinichenko. The specifics of establishing special conditions for the use of territories adjacent to cultural heritage objects. *Economy and ecology of territorial formations*, 2021, vol. 5, no 1, pp.63–69. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-1-63-69>

Введение. Объекты культурного наследия имеют особое значение для народов России в историко-культурном отношении. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим правоотношения, связанные с формированием и эксплуатацией таких объектов, служит Федеральный закон от 25.06.2002 № 73 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В соответствии со ст. 3 данного закона к ОКН народов РФ относят объекты недвижимости и другие объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры [1]. Такие объекты подразделяются на памятники (отдельно стоящие объекты капитального строительства с исторически сложившимися территориями, мавзолеи, произведения монументального искусства и т. п.), ансамбли (группы памятников) и достопримечательные места (например, исторические центры поселений, различные памятные места и т. п.). Последние одновременно могут включать в себя также памятники и ансамбли. Кроме того, в зависимости от их историко-культурной ценности ОКН могут быть отнесены к одному из трёх уровней: федеральному, региональному и муниципальному.

Особенности установления особых условий использования территории в целях охраны ОКН. Фактом существования объекта культурного наследия является внесение его в Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации, представляющий собой систематизированный свод данных о таких объектах, а также о ЗОУИТ, устанавливаемых в целях их охраны. Установление таких зон является одним из направлений государственной охраны объектов историко-культурного значения. Согласно ЗК РФ, в отношении ОКН могут быть установлены ЗОУИТ следующих видов: защитная зона и зона охраны [2].

Установление защитной зоны служит в качестве временной меры, предшествующей установлению зоны охраны. Такая зона прекращает своё существование с момента внесения в реестр границ (в составе ЕРГН) сведений о зонах охраны соответствующего объекта [3]. Под защитными зонами ОКН понимают территории, примыкающие к занесённым в соответствующий реестр памятникам и ансамблям, в пределах которых законодательно запрещена деятельность, связанная с возведением и реконструкцией объектов капитального строительства (ОКС), исключением здесь служит создание линейных сооружений. Такие ограничения устанавливаются для поддержания сохранности соответствующего объекта. Необходимо отметить, что защитная зона не может быть установлена в целях охраны объектов археологического наследия, некрополей и захоронений в их границах, произведений монументального искусства, а также памятников и ансамблей, входящих в состав достопримечательного места.

Федеральным законом № 73 регламентированы параметры устанавливаемых защитных зон ОКН, которые приведены в табл. 1.

Таблица 1

Параметры защитных зон памятников и ансамблей культурного наследия

№ п/п	Вид ОКН	Размер защитной зоны с учётом местоположения объекта, м	
		в пределах населённого пункта	за пределами населённого пункта
1	2	3	4
1	Памятник	100	200
2	Ансамбль	150	250

Приведённые в таблице расстояния при установлении защитной зоны откладываются от внешней границы территории соответствующего объекта культурного наследия.

В отличие от защитных зон, имеющих временный характер, зоны охраны объекта культурного наследия существуют до момента исключения соответствующего объекта из Единого реестра ОКН. При этом Федеральным законом № 342 предусмотрено, что зоны охраны ОКН, для которых ранее, до момента вступления в силу данного закона, уже были установлены защитные зоны, должны быть установлены в обязательном порядке до 1 января 2022 года. Правоотношения, связанные с установлением и изменением таких зон, регулируются ст. 34 ФЗ № 73, а также Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства РФ от 12.09.2015 № 972. Согласно данным нормативно-правовым актам в отношении объекта культурного наследия может быть установлена одна или несколько зон охраны следующих видов:

- охранный зона;
- зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности;
- зона охраняемого природного ландшафта.

Кроме того, допускается объединение зон охраны нескольких смежных объектов культурного наследия в единую (объединённую) зону охраны. В целях установления зоны охраны ОКН осуществляется разработка проекта такой зоны по решению органа исполнительной власти соответствующего уровня (муниципального, регионального, федерального). Такой проект включает в себя текстовые и графические материалы, в которых отображаются сведения о границах как самого ОКН, так и проектируемой зоны охраны, данные о режиме использования земель, а также требования к устанавливаемым в пределах зоны градостроительным регламентам. Данный проект после разработки, прохождения государственной историко-культурной экспертизы и общественных обсуждений направляется в соответствующий орган власти с приложением документов о результатах данных процедур, а также материалов-обоснований, который посредством принятия нормативно-правового акта утверждает границы зоны охраны, режим использования земель в её пределах, а также требования к градостроительным регламентам.

Установление зон охраны объектов культурного наследия всегда требует индивидуального подхода, так как от его особенностей зависит, формирование зон каких видов требуется в том или ином случае. К примеру, если ОКН имеет небольшие размеры, не играет роли градостроительного акцента и не предназначен для восприятия его с дальних точек обзора, а территория не имеет участков возможной перспективной застройки, способной повлиять на его восприятие, то целесообразно установить только охранную зону объекта. Однако в отношении объекта культурного наследия могут быть одновременно установлены охранный зона и зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности. Кроме того, при установлении зон охраны должны учитываться границы территории не только самого объекта, но и близлежащих объектов культурного наследия. В случае их наличия зоны охраны могут включать в себя достаточно обширные территории, охватывающие в том числе и участки, примыкающие к близлежащим ОКН, хотя, с точки зрения действующего законодательства, целесообразнее в таком случае устанавливать единые зоны охраны данных объектов.

В случае наличия на рассматриваемой территории иных объектов капитального строительства в стиле, едином с ОКН, которые в совокупности с ним образуют единую композиционную систему,

возникает необходимость в установлении (помимо охранной) зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности, границы которой могли бы охватить все необходимые объекты. Данная мера позволяет обеспечить целостность существующей композиции, а также подчинить новую застройку основным закономерностям уже сложившейся.

Специфика особого режима землепользования в пределах зон охраны объектов культурного наследия имеет свои отличительные черты, выделяющие их среди остальных видов ЗОУИТ, регламентированных ЗК РФ. Ограничительные меры в зонах охраны объектов культурного наследия предусматривают как поддержание их целостности, так и сохранение, и регенерацию существующих градостроительных характеристик сложившейся историко-культурной среды. Так, правовой режим охранной зоны ОКН устанавливает, совершение каких действий разрешается и запрещается на соответствующей территории. Например, в границах соответствующей зоны допустимо осуществление исключительно на основании согласованных с органом охраны ОКН проектов благоустройства территории и мер, направленных на сохранение гидрогеологических и экологических условий, необходимых для обеспечения сохранности объекта, ремонта и реконструкции существующей инженерной инфраструктуры, за исключением прокладки новых линейных объектов надземным способом, озеленительных работ с применением травяного покрова или с формированием кроны деревьев, санитарные рубки, применение отдельно стоящего оборудования освещения, отвечающего характеристикам сложившихся архитектурных решений объекта. Разрешена установка средств информации — тематических информационных досок, площадь которых не должна превышать 1 м², а также элементов информационно-декоративного оформления событийного характера. Особый режим запрещает в пределах охранной зоны возводить объекты капитального строительства, применять строительные технологии, создающие динамические нагрузки и негативно воздействующие на объект, изменять существующий рельеф, прокладывать новые инженерные коммуникации надземным способом, а также подземным, если они не относятся к ОКН, устанавливать временные сооружения (навесы, контейнеры и т. п.), постоянные ограждения, выполняющие функции средств информации капитальные конструкции, транспаранты-перетяжки, информационные доски, площадь которых превышает 1 м². Устанавливаемый особый режим землепользования в данном случае направлен на обеспечение физической сохранности объекта в его исторической среде, его максимальной репрезентации и создание благоприятного фона для визуального восприятия.

Ограничения, вводимые в зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности, отличны от охранной зоны. Целью установления такой зоны является закрепление соответствующего объекту масштаба исторически сложившегося градостроительного ансамбля застройки, одновременно развитие прилегающих селитебных территорий, установление режимов нового строительства, которые будут способствовать гармоничному функциональному развитию фрагментов городской среды. Так, для зданий, проектируемых в пределах зоны, может быть запрещена протяженность фасадов более фиксированного значения или использование определённых цветовых решений, установка кондиционеров на главных фасадах, устройство мансард, размещение пожароопасных объектов и всех видов рекламных конструкций, возведение промышленных загрязняющих предприятий, установка по границам участков, формирующих улицы, глухих ограждений и т. п. Одновременно могут быть разрешены в пределах этой зоны различные виды благоустройства, а также возведение новых объектов капитального строительства, обеспечивающих благоприятное визуальное восприятие объектов культурного наследия. Кроме того, предъявляются архитектурно-планировочные требования, предусматривающие определённую высоту ОКС, симметричность застройки относительно главной оси композиции, применение определённой цветовой гаммы и материалов отделки лицевых фасадов. Таким образом, в границах охранной зоны в целях обеспечения сохранности ОКН регламентирован особый режим, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, тогда как целью установления зон регулирования застройки является закрепление архитектурного облика примыкающей к объекту территории.

Следует отметить, что нередко складываются такие ситуации, когда в пределах одной и той же территории установлено две и более рассматриваемых зон. В таком случае в её границах должны действовать режимы использования земли и градостроительные регламенты, носящие более строгий характер, независимо от даты установления соответствующих зон.

Также необходимо заметить, что, как и о любом другом виде ЗОУИТ, сведения о границах зон охраны объектов культурного наследия подлежат внесению в ЕГРН. Согласно п. 24 ст. 106 ЗК РФ данные зоны считаются установленными именно с даты внесения соответствующих сведений в данный реестр [4]. Специфика документации, подготавливаемой в целях установления зон с особыми условиями использования территории, определяется непосредственно видом зоны. В случае с ОКН основной документацией является ранее упомянутый проект зон охраны, а также подготовленное в соответствии с требованиями приказа Минэкономразвития РФ № 650 от 23.11.2018 текстовое и графическое описание местоположения границ. Сведения о местоположении границ ЗОУИТ направляются в Росреестр, согласно новым требованиям законодательства, органом, который принял решение об их установлении, в порядке межведомственного взаимодействия в целях внесения в ЕГРН сведений о соответствующей зоне. Хотя ФЗ № 342 и предусматривается переходный период, в течение которого ЗОУИТ может считаться установленной несмотря на отсутствие в ЕГРН сведений о ней (до 1 января 2025 года зона считается установленной, если решение органа власти или суда об её установлении было принято до 1 января 2022 года), уже сегодня в ЗК РФ существует положение, согласно которому ЗОУИТ считается установленной только с момента внесения в ЕГРН сведений о ней, а, следовательно, по истечении данного переходного периода зоны, границы которых не содержатся в данном реестре, прекратят своё существование [5]. Кроме того, переходный период не распространяется на зоны охраны ОКН, сведения о которых в соответствии с упомянутым федеральным законом должны быть внесены в ЕГРН уже к 1.01.2022. В целом данные временные ограничения направлены на обеспечение наполнения ЕГРН сведениями о ЗОУИТ, что имеет большое значение ввиду существенных ограничений, устанавливаемых правовым режимом в их пределах, необходимости их соблюдения в целях обеспечения безопасности граждан, сохранности их имущества и, конечно, природной среды.

Необходимо отметить, что для достижения указанной выше цели органы государственной власти (местного самоуправления) в отношении ОКН, зоны охраны которых уже были установлены ранее, обязаны направить в Росреестр рассмотренную ранее документацию, необходимую для внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН, не позднее 01.01.2025. Очевидно, что указанные органы могут не принять во внимание данное обязательство, что воспрепятствует наполнению реестра границ ЕГРН соответствующими данными. Эта проблема может быть решена путём объединения ЕГРН с наиболее исчерпывающими информационными ресурсами о рассматриваемых зонах — информационными системами обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД). Совершенствование данных информационных систем в части наполненности сведениями о ЗОУИТ возможно реализовывать на базе их взаимной интеграции с единым геопространством. Такая форма информационного взаимодействия сопряженных ресурсов может устранить существующие пробелы.

Заключение. Подводя итоги изложенного, следует отметить, что формирование зон с особыми условиями использования территории (в том числе зон охраны ОКН) является неотъемлемой частью современной системы землепользования, позволяющей вводить ограничительные меры, направленные на обеспечение нормального функционирования, безопасной эксплуатации, защиты от повреждений объектов, требующих формирования таких зон. А процесс их установления неразрывно связан с процедурой внесения соответствующих сведений в ЕГРН на основании документации, зависящей непосредственно от вида зоны. Для установления зоны охраны ОКН в обязательном порядке разрабатывается её проект, на основании которого впоследствии подготавливается описание местоположения её границ в текстовой и графической формах. Несмотря на то, что именно наличие сведений в ЕГРН о ЗОУИТ служит фактом их установления, на сегодняшний день его нельзя считать достаточно наполненным такими сведениями, и, как ранее упоминалось, решением такой проблемы может послужить законодательно регламентированная интеграция ИСОГД и ЕГРН.

Библиографический список

1. Правовое регулирование отношений, связанных с установлением зон с особыми условиями использования территорий и определением границ таких зон / К. В. Тихонова, А. О. Калиниченко, Е. О. Калиниченко, Е. В. Судиловский // Экономика и экология территориальных образований. — 2020. — Т. 4, № 1. — С. 77–84.
2. Калиниченко, А. О. Кодификация правовых норм определения зон с особыми условиями использования территории / А. О. Калиниченко, К. В. Тихонова // Актуальные проблемы науки и техники-2020 : материалы национальной науч.-практ. конференции. — Ростов-на-Дону : ДГТУ, 2020. — С. 1921–1923.
3. Тихонова, К. В. Совершенствование системы территориального планирования на основе интеграции информационных ресурсов / К. В. Тихонова, Е. О. Калиниченко, Д. В. Бурдова // Экономика и экология территориальных образований. — 2019. — Т. 3, № 2. — С. 86–94.
4. Калиниченко, А. О. Интеграция ФГИС ЕГРН и ИСОГД как основа совершенствования системы территориального планирования / А. О. Калиниченко, К. В. Тихонова // Актуальные проблемы науки и техники-2018: материалы национальной науч.-практ. конференции. — Ростов-на-Дону : ДГТУ, 2018. — С. 412–414.
5. Степанова, Л. И. Новое в регулировании статуса зон с особыми условиями использования территории / Л. И. Степанова // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2019. — № 4 (211). — С. 97–110.

Поступила в редакцию 15.11.2020

Запланирована в номер 25.01.2021

Об авторах:

Тихонова Ксения Владимировна, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344003, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат экономических наук, доцент, kafkadastra@yandex.ru

Калиниченко Анастасия Олеговна, магистрантка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344003, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), kafkadastra@yandex.ru

Калиниченко Екатерина Олеговна, магистрантка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344003, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), kafkadastra@yandex.ru

References

1. Tihonova KV., Kalinichenko AO. Pravovoe regulirovanie otnoshenij, svyazannyh s ustanovleniem zon s osobymi usloviyami ispol'zovaniya territorij i opredeleniem granic takih zon [Legal regulation of relations related to the establishment of zones with special conditions for the use of territories and the determination of such zones boundaries]. Economy and ecology of territorial formations, 2020;4;1: 77–84. (In Russ.)
2. Kalinichenko AO. Kodifikaciya pravovyh norm opredeleniya zon s osobymi usloviyami ispol'zovaniya territorii [Codification of legal norms for determining zones with special conditions for the use of the territory]. Actual problems of science and technology-2020: materials of the national scientific and practical conference. Rostov-on-Don, DSTU,2020: 1921–1923.(In Russ.)

3. Tihonova KV. Sovershenstvovanie sistemy territorial'nogo planirovaniya na osnove integracii informacionnyh resursov [Improvement of the territorial planning system based on the integration of information resources]. *Economy and ecology of territorial formations*, 2019;3;2: 86–94. (In Russ.)

4. Kalinichenko AO. Integraciya FGIS EGRN i ISOGD kak osnova sovershenstvovaniya sistemy territorial'nogo planirovaniya [Integration of FGIS EGRN and ISOGD as a basis for improving the territorial planning system]. *Actual problems of science and technology-2018: materials of the national scientific and practical conference*. Rostov-on-Don, DSTU, 2018:412-414. (In Russ.)

5. Stepanova LI. Novoe v regulirovanii statusa zon s osobymi usloviyami ispol'zovaniya territorii [The new in the regulation of the status of zones with special conditions of the territory use]. *Property relations in the Russian Federation*, 2019;4;11: 97–110. (In Russ.)

Received 15.11.2020

Scheduled in the issue 25.01.2021

Authors:

Tikhonova Kseniya V., associate professor, the Department of " Economics of nature management and cadaster ", Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), candidate of economic Sciences, associate professor, kafkadastra@yandex.ru

Kalinichenko Ekaterina O., student, the Department of «Economics of nature management and cadaster ", Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), kafkadastra@yandex.ru

Kalinichenko Anastasia O., student, the Department of «Economics of nature management and cadaster ", Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), kafkadastra@yandex.ru