



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

УДК 332.26

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-2-71-78>

**Установление особого правового режима использования территории  
в общей системе территориального планирования**

**Тихонова К. В., Калиниченко А. О., Калиниченко Е. О., Тихонов Д. А.**

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

Одним из направлений в управлении земельными ресурсами территориальных образований выступает установление особого правового режима их использования. Именно в комплексном анализе правовых и социальных условий формирования таких зон заключается цель проводимого исследования.

Для наиболее полного освещения проблематики были применены дедуктивный, индуктивный, аналитический, сравнительно-правовой и иные научные методы. Были выявлены многоотраслевой характер регулирования процесса установления рассматриваемых зон, а также специфика их параметров и вводимых ограничений. Была изучена документация, закрепляющая такие параметры для каждой устанавливаемой зоны, определена взаимосвязь между особенностями объектов, требующих установления особого режима, и конфигурацией их охранных зон.

Особое внимание было обращено на дифференциацию условий формирования зон с особым режимом использования по двум направлениям: в процессе комплексного развития территорий и при создании условий охраны для уже функционирующих объектов. В результате было выявлено, каким образом установление зон с особыми условиями использования территории (ЗОУИТ) оказывает влияние на содержание градостроительной документации, в том числе территориального планирования и градостроительного зонирования.

В первом случае такая процедура проводится на этапе планирования размещения объектов инженерно-транспортной инфраструктуры, то есть заблаговременно, во втором — установление зон осуществляется с целью приведения в соответствие с действующими законодательными нормами правового режима ранее введенных в эксплуатацию элементов инфраструктуры или природных и историко-культурных объектов. В обоих случаях прослеживается неразрывная связь с системой территориального планирования.

**Ключевые слова:** зоны с особыми условиями использования территории, охранные зоны, санитарно-защитные зоны, ЕГРН, реестр границ, границы ЗОУИТ, ограничения, правовой режим, правовое регулирование, территориальное планирование.

**Для цитирования:** Установление особого правового режима использования территории в общей системе территориального планирования / К. В. Тихонова, А. О. Калиниченко, Е. О. Калиниченко, Д. А. Тихонов // Экономика и экология территориальных образований. — 2021. — Т. 5, № 2. — С. 71–78, <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-2-71-78>

## **Establishment of a special legal regime for the territory use IN the general system of territorial planning**

**Tikhonova K. V., Kalinichenko A. O., Kalinichenko E. O., Tikhonov D. A.**

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

One of the directions in the management of land resources of territorial formations is the establishment of a special legal regime for their use. The purpose of the study is to provide a comprehensive analysis of the legal and social conditions for the formation of such zones.

Deductive, inductive, analytical, comparative-legal and other scientific methods were used for the most complete coverage of the problem. The multisectoral nature of the regulation of the process of establishing the zones under consideration, as well as the specifics of their parameters and imposed restrictions, were revealed. The documentation fixing such parameters for each established zone was studied, the relationship between the features of objects requiring the establishment of a special regime and the configuration of their security zones was determined.

Special attention was paid to the differentiation of conditions for the formation of zones with a special regime of use in two directions: in the process of integrated development of territories and in the creation of protection conditions for already functioning objects. As a result, it was revealed how the establishment of zones with special conditions for the use of the territory (ZOUIT) affects the content of urban planning documentation, including territorial planning and urban zoning.

In the first case, such a procedure is carried out at the stage of planning the placement of engineering and transport infrastructure facilities, that is, in advance, in the second case, the establishment of zones is carried out in order to bring into compliance with the current legislative norms of the legal regime of previously commissioned infrastructure elements or natural and historical and cultural objects. In both cases, there is an indissoluble link with the territorial planning system.

**Keywords:** zones with special conditions for the use of the territory, security zones, sanitary protection zones, EGRN, register of borders, ZOUIT borders, restrictions, legal regime, legal regulation, territorial planning.

**For citation:** K. V. Tikhonova, A. O. Kalinichenko, E. O. Kalinichenko, D. A. Tikhonov. Establishment of a special legal regime for the territory use IN the general system of territorial planning. *Economy and ecology of territorial formations*, 2021, vol. 5, no 2, pp. 71–78. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-2-71-78>

**Введение.** В рамках осуществления эффективного управления территориями, как одного из приоритетных направлений государственной политики, должны приниматься своевременные и оптимальные решения, ориентированные на устойчивое развитие территорий, для чего разрабатывается соответствующая градостроительная документация, в том числе документы территориального планирования и градостроительного зонирования, как единственная правовая и техническая основа системы перераспределения земель и установления правового режима их использования.

Современные тенденции экономического развития регионов обуславливают выбор инструментария государственного управления земельными ресурсами в строгом соблюдении земельного и гражданского законодательства в сочетании со спецификой территориальных образований. Неотъемлемой частью их функционирования и развития является установление особого правового режима в использовании тех или иных территорий. Одним из ключевых аспектов в данной области выступает формирование таких ограниченных пространств, как зоны с особыми условиями использования территорий.

Цель проводимого исследования состоит в изучении и проведении комплексного анализа системы критериев, определяющих специфику формирования зон с особыми условиями использования территории, в общей системе территориального планирования.

**Материалы и методы.** В исследовании использованы такие приемы общенаучного логического метода, как синтез и анализ, дедукция и индукция, сравнение, которые вместе с системно-структурным методом позволили комплексно исследовать процессуальный механизм формирования зон с

особым режимом в общей системе территориального планирования. В процессе исследования также были применены аналитический, сравнительно-правовой методы и метод монографических исследований.

На территории Российской Федерации ЗОУИТ устанавливаются в четко определенных действующим законодательством случаях. Так, их формирование обусловлено необходимостью в охране объектов, имеющих особое значение в жизни и развитии государства и даже мирового сообщества, таких как объекты культурного наследия, водные объекты, различные природные территориальные образования, заповедные зоны. Кроме того, закреплён отдельный вид охранной зоны для объекта всемирного природного наследия — озера Байкал. Также установление особого правового режима требует и охрана различных объектов инженерно-транспортной инфраструктуры: объектов электроэнергетики, трубопроводов, линий связи, автомобильных и железных дорог и др. Такой широкий спектр случаев формирования рассматриваемых зон обуславливает многоотраслевой характер правового регулирования данного процесса, то есть их режим регламентируется различными отраслями законодательства (земельным, градостроительным), нормативно-правовыми актами сферы электроэнергетики (при установлении охранных зон объектов электроэнергетики), нормативно-правовыми актами безопасности в сфере промышленности (ЗОУИТ магистральных трубопроводов и сетей), железнодорожным законодательством (охранные зоны ж.-д.), в случае установления санитарно-защитных зон — законодательством в сфере контроля за санитарно-эпидемиологическим состоянием окружающей среды, водоохранных и рыбоохранных зон, зон затопления и подтопления, зелёных зон — природоресурсными отраслями законодательства и др. [1].

**Основные результаты.** Установление особого правового режима состоит в регламентации видов деятельности, запрещённых и разрешённых к осуществлению в каждой конкретной зоне. Очевидно, что такие допущения и ограничения будут зависеть от того, какой именно объект требует установления особых условий. Поэтому достаточно закономерным является тот факт, что названные параметры устанавливаются не в целом для всех ЗОУИТ, а отдельными отраслями законодательства для каждого вида особых зон. Так, в пределах охранных зон объектов электроэнергетики запрещена деятельность, которая может дезорганизовать их безопасную эксплуатацию, нанести повреждения или уничтожить их, стать причиной нанесения вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, экологического урона, а также вызвать пожары. К примеру, запрещено размещение объектов и предметов в границах проходов (подъездов), обеспечивающих доступ к данным объектам, а также производство работ и строительство сооружений, препятствующих такому доступу.

Рассматриваемые ограничения не просто содержатся в законодательных актах, но и закрепляются в отдельности для каждой устанавливаемой зоны в специальной документации — описании местоположения границ такой зоны, на основании которой затем сведения заносятся в основной на сегодняшний день информационный ресурс в системе земельно-имущественных отношений — Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) [2–3]. Представление описания местоположения осуществляется в текстовой и графической формах, четко регламентированных Министерством экономического развития РФ. Кроме того, данный документ содержит в себе такой существенный параметр зоны, как её площадь, который позволяет объективно оценить масштаб вводимых территориальных ограничений. Однако необходимо отметить, что основной характеристикой, позволяющей корректно сформировать ЗОУИТ и впоследствии ввести на её территории ограничения в использовании, выступает ширина зоны. Именно на основе данного параметра осуществляется построение её границ и выявление конфигурации. Требования к ширине охранной зоны так же, как и к ограничениям, устанавливаются в рамках отраслевых нормативных актов. Например, при установлении ранее упомянутых охранных зон электросетевых объектов по обе стороны от крайних проводов или кабелей откладываются расстояния:

- вдоль воздушных ЛЭП — в зависимости от класса напряжения от 2 до 55 м;
- подземных кабельных ЛЭП — 1 м;
- подводных кабельных ЛЭП — 100 м;

- вдоль переходов воздушных ЛЭП через судоходные водоемы — 100 м;
- вдоль переходов воздушных ЛЭП через несудоходные водоемы — аналогично воздушным ЛЭП;
- вокруг подстанций — расстояние от ограждений в зависимости от класса напряжения.

Проанализировав эти данные, можно сделать вывод о том, что ширина охранных зон предопределяется специфическими характеристиками объектов, в отношении которых они устанавливаются, в данном случае это вид кабеля или линии, напряжение электрического тока и т. д. Местоположение построенных с учётом ширины зоны её границ определяется в пространстве с помощью координат. Именно они позволяют однозначно идентифицировать, какие объекты и участки земли попадают под устанавливаемые ограничения.

Графически конфигурация устанавливаемой зоны отображается на плане границ, которая будет варьироваться в зависимости от специфики объекта. Так, если объект будет представлять собой линейное сооружение, то границы зоны на плоскости приобретут вытянутые очертания, образующие линейный площадной объект [4]. Если же охранная зона устанавливается, например, в отношении трансформаторной подстанции, то она уже будет иметь округлые формы. При этом в случае, когда объект, в отношении которого устанавливается ЗОУИТ, является площадным, то есть занимает определенную территорию, то её исключают из пределов зоны, таким образом, она будет иметь не только внешние, но и внутренние границы. Пример визуализации такой зоны на плане границ представлен на рис. 1.

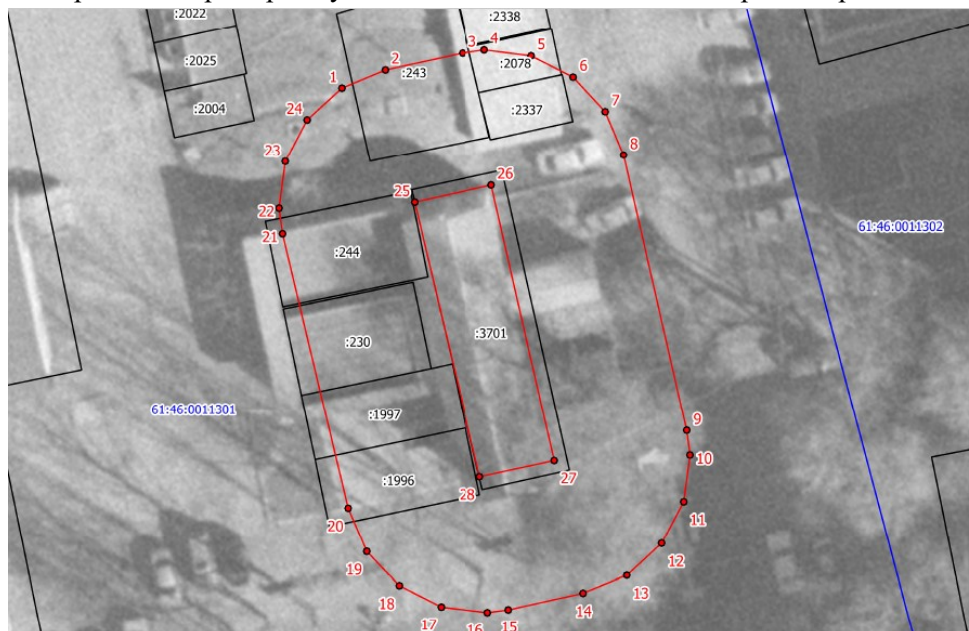


Рис. 1. Фрагмент плана границ охранной зоны трансформаторной подстанции

На рисунке видно, что на плане отображаются границы не только рассматриваемой зоны, но и земельных участков в её пределах с указанием их кадастровых номеров, что уже позволяет оценить, каких правообладателей затронет в той или иной степени устанавливаемый особый правовой режим.

**Формирование ЗОУИТ в системе территориального планирования.** Регламентация возможного использования земель в пределах зон с особым режимом позволяет как обезопасить граждан и их имущество от потенциальных угроз объектов, требующих их установления, так и предотвратить нарушение их функционирования и эксплуатации.

Ввиду отраслевого многообразия объектов, в связи с образованием и функционированием которых требуется установление особых условий, формирование ЗОУИТ представляет собой достаточно сложный, комплексный процесс [5]. Критерии его осуществления необходимо рассматривать в разрезе двух аспектов:

- формирование системы зон с особым режимом в процессе планирования развития подлежащих градостроительному освоению территорий;

— установление ЗОУИТ в отношении уже существующих и функционирующих объектов.

Российская Федерация обладает широкими территориальными возможностями. Достаточно обширные площади как на межселенных территориях, так и в пределах муниципальных образований остаются неосвоенными в градостроительном аспекте. Одновременно с этим обеспечение граждан жильем и создание качественной среды для проживания являются стратегически важными задачами развития любого государства. Именно поэтому и существует потребность в комплексном освоении территории. Реализация таких проектов, в рамках которых ведутся работы по подготовке территорий, строятся жилые, социальные и прочие объекты, позволяет решить проблемы развития крупных городов, создав современную, качественную городскую среду для проживания [3]. Одной из ключевых составляющих данного процесса выступает разработка документации по планировке территории. Система такой документации в РФ состоит из проекта планировки территории и проекта межевания, которые зачастую разрабатываются в комплексе.

Рациональная планировка комплексно осваиваемой территории должна быть построена с учетом требования её обеспеченности всеми необходимыми элементами. Система данных элементов должна включать:

- жилую застройку;
- объекты социального обслуживания;
- объекты общественно-делового и коммунально-бытового назначения;
- элементы рекреации населения;
- инженерную и транспортную инфраструктуры.

Комплексный подход к устойчивому развитию территории предполагает планомерное размещение названных элементов в соответствии с градостроительными, санитарными, эпидемиологическими и иными требованиями. При этом одним из основополагающих компонентов развиваемой системы, определяющим благоприятное и комфортное проживание населения, выступает сеть инженерно-транспортной инфраструктуры. Её важнейшая роль состоит ещё и в том, что именно она формирует облик территории и является ориентировочным каркасом для последующей застройки. Размещение объектов инженерной инфраструктуры тесно сопряжено с установлением особых условий использования территории. Как ранее упоминалось, рассматриваемые зоны устанавливаются в отношении трубопроводов, линий связи, объектов электроэнергетики, а также автомобильных и железных дорог. Все названные объекты являются неотъемлемыми элементами инженерно-транспортной сети.

**Особенности установления охранных зон объектов инженерной инфраструктуры в процессе развития территорий.** Очевидно, что проектирование охранных зон должно осуществляться ещё до момента возведения объектов инженерно-транспортной инфраструктуры. Именно поэтому оно осуществляется на этапе планирования развития территории в процессе разработки документации по планировке.

Так, обязательным требованием к проекту планировки по размещению линейных объектов является графическое отображение на чертежах планировки необходимых к установлению ЗОУИТ. Такая мера, во-первых, позволит обеспечить в будущем безопасное функционирование и эксплуатацию рассматриваемых объектов, предотвратить возникновение техногенных чрезвычайных ситуаций. Одновременно с этим положение заблаговременно формируемых зон должно накладывать свой отпечаток на размещение иных объектов развиваемой территории. Учёт пределов распространения особого правового режима ЗОУИТ на этапе планировки территории может позволить минимизировать число объектов, которые в перспективе будут подвержены ограничениям, устанавливаемым в их границах. При этом влияние на местоположение планируемых к размещению объектов может иметь и обратный эффект. Так, при невозможности изменения расположения элементов комплексно развиваемой системы целесообразно будет скорректировать маршрут прохождения инженерно-транспортной сети. Нельзя не заметить тот факт, что невозможно полностью исключить расположение земельных участков и иной недвижимости в пределах, устанавливаемых ЗОУИТ. Однако досрочное их формирование в процессе разработки документации по планировке территории позволит произвести качественный учёт таких

объектов и проинформировать потенциальных правообладателей об особом правовом режиме и накладываемых им ограничениях.

В соответствии с требованиями законодательства новые градостроительные параметры утверждённого проекта планировки территории, разработанного на основании решения о комплексном развитии территории, вносятся в генеральный план и правила землепользования и застройки в упрощённом порядке. Таким образом, корректировке подлежит и документация территориального планирования и градостроительного зонирования. Так, на основании сведений проекта планировки на карте градостроительного зонирования может сформироваться целая сеть новых зон с особыми условиями использования территории. Ввиду общедоступности документации, разрабатываемой и утверждаемой в системе территориального планирования, обеспечивается информационная открытость и доступность для населения в части ограничений в использовании территории, устанавливаемых в связи с размещением новых инфраструктур [6].

Не менее важным является второй из рассматриваемых случаев, когда ЗОУИТ устанавливается в отношении уже эксплуатируемых объектов инженерно-транспортной инфраструктуры, а также природных и историко-культурных объектов. Они возникли ещё до разработки и вступления в силу законодательства в области формирования рассматриваемых зон, либо когда при их возведении не были соблюдены данные нормы. Бесспорно, что в данном случае невозможно предотвратить попадание в устанавливаемые зоны различных объектов недвижимости, так как параметры ЗОУИТ имеют фиксированные значения, не подлежащие корректировке. Внесение изменений в документацию территориального планирования и градостроительного зонирования в связи с установлением таких зон осуществляется в порядке межведомственного информационного взаимодействия со структурами, ответственными за утверждение их границ.

**Заключение.** На основании проведенного анализа процесса формирования и систематизации сведений в отношении зон с особыми условиями использования территорий выявлено, что их размещение должно осуществляться на основе утвержденной планировочной документации, сведения которой вносятся в единый государственный реестр, как единственный юридически значимый источник сведений об объектах недвижимости и административно-территориальных границах. Данное обстоятельство соответствует общим тенденциям развития градостроительной деятельности и системы управления земельными ресурсами в целом, а также обосновывает целесообразность вовлечения дополнительных территорий для размещения объектов и повышения экономической эффективности их использования.

#### **Библиографический список**

1. 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(9). — С. 86–94.
2. Об эффективности государственного кадастрового учета зон с особыми условиями использования территорий / В. Б. Непоклонов, И. А. Хабарова, Д. А. Хабаров, С. С. Дручинин // Вестник СГУГиТ. — 2018. — Т. 23, № 2. — С. 200–210.
3. Тихонова, К. В. Подготовка кадастровой документации с целью внесения сведений в ЕГРН в отношении линейных объектов / К. В. Тихонова, Т. Д. Баникевич // Актуальные проблемы науки и техники : материалы национальной научно-практической конференции. — Ростов-на-Дону, 2019. — С. 966–967.
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 научно-практической конференции. — Ростов-на-Дону, 2018. — С. 412–414.

5. Козинченко, Я. А. Анализ проблем, возникающих при разработке землеустроительной документации в процессе установления охранных зон линейных объектов. Задачи и перспективы их решения / Я. А. Козинченко, К. В. Тихонова // Экономика и экология территориальных образований. — 2016. — № 1 (21). — С. 111–115.

6. 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.

Поступила в редакцию 15.03.2020

Запланирована в номер 25.04.2021

#### **Об авторах:**

**Тихонова Ксения Владимировна**, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), кандидат экономических наук, [ktihonova@donstu.ru](mailto:ktihonova@donstu.ru)

**Калиниченко Анастасия Олеговна**, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), [kalinichenko.9898@mail.ru](mailto:kalinichenko.9898@mail.ru)

**Калиниченко Екатерина Олеговна**, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), [kalinichenko.97@mail.ru](mailto:kalinichenko.97@mail.ru)

**Тихонов Дмитрий Андреевич**, студент факультета «Промышленное и гражданское строительство» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1)

#### **References**

1. Tikhonova KV., Kalinichenko EO. 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;9: 86–94. (In Russ.)

2. Nepoklonov VB., Khabarov DA. Ob effektivnosti gosudarstvennogo kadastravogo ucheta zon s osobymi usloviyami ispol'zovaniya territorij [On the effectiveness of state cadastral registration of zones with special conditions for the use of territories]. Bulletin of SSUGT, 2018;23;2: 200–210. (In Russ.)

3. Tikhonova KV. Podgotovka kadastrovoj dokumentacii s cel'yu vneseniya svedenij v EGRN v otnoshenii linejnyh ob"ektov [Preparation of cadastral documentation for the purpose of entering information into the Unified State Register of Legal Entities in relation to linear objects]. Actual problems of science and technology: materials of the national scientific and practical conference. Rostov-on-Don, 2019: 966–967. (In Russ.)

4. Kalinichenko AO. Integraciya FGIS EGRN i ISOGD kak osnova sovershenstvovaniya sistemy territorial'nogo planirovaniya [Integration of FGIS EGRN and ISOGD as the 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, 2018: 412–414. (In Russ.)

5. Kozichenko YaA. Analiz problem, vznikayushchih pri razrabotke zemleustroitel'noj dokumentacii v processe ustanovleniya ohrannyh zon linejnyh ob"ektov. Zadachi i perspektivy ih resheniya [Analysis of problems arising in the development of land management documentation in the process of establishing security zones of linear objects. Tasks and prospects for their solution]. Economy and ecology of territorial formations, 2016;1;21: 111–115. (In Russ.)

6. Tikhonova 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 definition of the boundaries of such zones]. Economy and ecology of territorial formations, 2020;4;1: 77–84. (In Russ.)

Received 15.03.2020

Scheduled in the issue 25.04.2021

***Authors:***

**Tikhonova K. 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](mailto:kafkadastra@yandex.ru)

**Kalinichenko A. 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](mailto:kafkadastra@yandex.ru)

**Kalinichenko E. 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](mailto:kafkadastra@yandex.ru)

**Tikhonov D.A.** student, the Faculty of “Industrial and Civil Engineering”, Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003)