



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

УДК 332.26

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2020-4-1-77-84>

Правовое регулирование отношений, связанных с установлением зон с особыми условиями использования территорий и определением границ таких зон

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

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

Нормативно-правовая база в сфере установления зон с особыми условиями использования территории (ЗОУИТ) представляет собой динамичную, совершенствующуюся систему, которая характеризуется как преимуществами, так и недостатками, требующими детального рассмотрения, что объясняет актуальность данной проблемы. Рассматриваются основные теоретические аспекты установления зон с особыми условиями использования территории. Приводится законодательно установленное понятие зон с особыми условиями использования территории, а также регламентированная классификация данных зон. Отмечается многоотраслевой характер правового регулирования установления таких зон, выделяются основные цели их установления и сведения об их границах, подлежащие внесению в ЕГРН. 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. Констатируются неблагоприятные последствия расположения объектов недвижимости в границах зон с особыми условиями использования территории.

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

Образец для цитирования: Правовое регулирование отношений, связанных с установлением зон с особыми условиями использования территорий и определением границ таких зон / К. В. Тихонова [и др.] // Экономика и экология территориальных образований. — 2020. — Т. 4, № 1. — С.77–84. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2020-4-1-77-84>

**Legal regulation of relations related to the establishment of zones
with special terms of territories use and boundaries definition of such zones**

Tikhonova K. V., Kalinichenko A. O., Kalinichenko E. O., Sudilovskii E. V.

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

The legal framework for establishing zones with special conditions for the use of the territory (ZSCUT) is a dynamic, improving system, which is characterized by both advantages and disadvantages that require detailed consideration which explains the relevance of this problem. The main theoretical aspects of zones' establishing with special conditions for the use of the territory are considered. The legally established concept of zones with special conditions for the use of the territory, as well as the regulated classification of these zones is taken into account. The multi-sectorial nature of the legal regulation of such zones establishment highlights the main goals of their establishment and information about their borders, subject to enter the USER is mentioned. Key

problems of legal relations regulation 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. Adverse consequences of the location of real estate objects within the boundaries of zones with special conditions for the use of the territory are stated.

Keywords: zones with special conditions of use of the territory, security zones, sanitary protection zones, USER, register of borders, ZSCUT borders, restrictions, legal regime, legal regulation.

For citation: K.V. Tikhonova, et al. Legal regulation of relations related to the establishment of zones with special terms of territories' use and boundaries definition of such zones. *Economy and ecology of territorial formations*, 2020, vol.4, № 1, pp.77-84. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2020-4-1-77-84>

Введение. Зоны с особыми условиями использования территории играют важную роль в общественной жизни. Их установление позволяет поддерживать безопасность населения, обеспечивать защиту окружающей природной среды, объектов, для которых создаются такие зоны. Данные аспекты обуславливают необходимость оптимизации и интенсификации нормативно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе установления зон с особыми условиями использования территории.

Целью исследования является рассмотрение основных аспектов правового регулирования отношений, возникающих при установлении зон с особыми условиями использования территории и определении их границ.

Специфика нормативно-правового регулирования установления зон с особыми условиями использования. Следствием установления таких зон является одно из существующих ограничений права на земельный участок как объект недвижимости.

На данный момент все ЗОУИТ в зависимости от их специфики могут быть разделены на две группы:

— зоны, которые устанавливаются в силу соответствующего закона и возникновение которых не требует принятия какого-либо отдельного акта органа власти. Причиной их установления является факт существования конкретного объекта. В данную группу можно включить водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия;

— зоны, которые возникают вследствие принятия решения правомочным органом. К данной группе относят все иные ЗОУИТ.

В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ к рассматриваемым зонам можно отнести зоны, которые устанавливаются в целях охраны промышленных объектов, объектов культурного наследия различных уровней, водных объектов и затопляемых и подтапливаемых территорий, питьевых и хозяйственно-бытовых источников водоснабжения, земель аэродромов, а также поддержания санитарно-эпидемиологической безопасности прилегающих к данным объектам территорий и иные установленные в соответствии с требованиями действующего законодательства зоны. Следует обратить внимание на то, что приведённый в ГрК РФ перечень ЗОУИТ не является полным.

Их исчерпывающий перечень представлен в Земельном кодексе РФ, в соответствии со ст. 105 которого в Российской Федерации может быть установлено 28 разновидностей ЗОУИТ, они представлены на рис. 1.



Рис. 1. Виды зон с особыми условиями использования территории

Документы территориального планирования содержат в себе отображение границ зон с особым режимом использования территорий (например, материалы по обоснованию генеральных планов муниципальных образований) [1]. Вследствие того, что в границах, установленных ЗОУИТ, возникает ряд ограничений размещения определённых объектов недвижимости и осуществления определённой деятельности, надзор за формированием таких зон имеет важное значение.

Порядок установления рассматриваемых зон регулируется рядом нормативно-правовых актов различных отраслей, таких как земельная, градостроительная, отрасль электроэнергетики (в случае необходимости установления охранной зоны объекта электроэнергетики), безопасности в сфере промышленности (при необходимости установления таких зон для магистральных трубопроводов и сетей) и др.

В целях обеспечения охраны жизни и здоровья населения, безопасной эксплуатации объектов различных инфраструктур, охраны природы и особо ценных объектов в границах рассматриваемых зон устанавливаются особый правовой режим, распространяющийся на всё, что находится над и под поверхностью земли в границах соответствующих земельных участков, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Однако данные ограничения не влекут за собой изъятие попадающих в ЗОУИТ земельных участков у их правообладателей, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

В реестр границ ЕГРН в обязательном порядке вносятся сведения о границах рассматриваемых зон [2]. Особенностью зон с особым режимом использования территории является тот факт, что их границы могут пересекать внутренние границы субъектов РФ, границы муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зон и земельных участков, а также в некоторых случаях могут пересекаться между собой.

Долгое время в сфере установления и изменения рассматриваемых зон и определения их границ возникали трудности в связи с недостаточно систематизированной и унифицированной нормативно-правовой базой. Так как правовое регулирование данных процессов носит многоотраслевой характер и соответствующие нормы содержатся в различных законодательных актах, существовала необходимость их унификации с выявлением наиболее общих характеристик зон с особыми условиями использования территорий. В целях разрешения данной проблемы был принят Федеральный закон № 342-ФЗ от 3 августа 2018 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Принятие данного закона позволило скорректировать большинство нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс формирования ЗОУИТ (ГрК РФ, ЗК РФ, ВЗК РФ, ВК РФ, ЛК РФ, законы «О недрах», «Об особо охраняемых природных объектах» и др.), всего 26 законов и подзаконных актов. Внесённые изменения вступили в законную силу с 1 января 2019 года. Одним из основных аспектов данных изменений является унификация терминологии, применяемой в отношении рассматриваемых зон. Так, применяемый в ФЗ №170 от 21.11.1995 «Об использовании атомной энергии» термин «особые территории» был заменён понятием «зоны с особыми условиями использования территорий».

Необходимо также отметить, что принятый закон влечёт за собой разработку и принятие положений для соответствующих видов ЗОУИТ правительством РФ. Данные положения должны регулировать порядок установления, изменения и прекращения существования соответствующих зон.

При этом в соответствии с планом-графиком по подготовке проектов ранее упомянутых положений, утвержденным правительством Российской Федерации 14 декабря 2018 года, соответствующими министерствами были разработаны проекты, которые на данный момент всё ещё не утверждены. До момента утверждения положений о соответствующих ЗОУИТ согласно статье 106 ЗК РФ установление границ таких зон будет осуществляться в ранее действующем порядке.

Процесс установления ЗОУИТ характеризуется определением местоположения их границ. Необходимо отметить, что ЗОУИТ с 1 января 2016 года были исключены из перечня объектов землеустройства, что повлекло за собой кардинальные изменения в специфике установления границ таких зон. Так, возникла необходимость в замене подготавливаемой ранее карты (плана) объекта землеустройства на документ иной формы [3]. В соответствии с изменениями, внесёнными в ЗК РФ с принятием ФЗ № 342, к решению органа власти об установлении или изменении ЗОУИТ в обязательном порядке должно прилагаться описание местоположения границ зоны в форме графических и текстовых материалов. Координаты характерных точек при этом должны быть определены установленной для ведения ЕГРН системой координат. Кроме того, данные сведения с 1.01.2018 в соответствии с Федеральным законом № 252 от 13.07.2015 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» являются обязательными при вводе в эксплуатацию объекта, для которого устанавливается данная зона. Форма такого описания утверждена приказом Минэкономразвития России № 650 от 23.11.2018, который вступил в силу с 18 февраля 2019 года.

В соответствии со ст. 106 ЗК РФ подготовка сведений о местоположении границ ЗОУИТ должна осуществляться правообладателями объектов капитального строительства, размещение которых влечёт за собой формирование такой зоны. Кроме того, если ЗОУИТ устанавливаются в отношении строящегося или реконструируемого объекта, подготовку таких сведений должны обеспечить застройщики. Также такие обязательства возлагаются на органы государственной или местной власти, принимающие решение об установлении или изменении ЗОУИТ, если отсутствуют ранее упомянутые лица.

Необходимо отметить, что в силу ст.5 ФЗ № 252 сведения о местоположении границ ЗОУИТ подлежат обязательному внесению в ЕГРН до 1 января 2022 года. При этом именно с момента внесения таких сведений в ЕГРН зона считается установленной [4].

Следует также отметить, что правообладатели объектов недвижимости, оказавшихся в пределах границ рассматриваемых зон, могут столкнуться с неблагоприятными обстоятельствами (требование о сносе или реконструкции), поэтому им должно быть предоставлено право на получение компенсации. Так, до конца 2019 года собственникам объектов недвижимости, расположенных в границах ЗОУИТ, могли прийти официальные уведомления, обязывающие осуществить их снос или реконструкцию. С 26 мая 2019 года вступило в силу постановление Правительства РФ № 588 от 13.05.2019. Данным постановлением регламентированы правила уведомления правообладателей зданий, сооружений, а также расположенных в них помещений (в том числе квартир в многоквартирном доме), объектов, строительство которых не завершено, о необходимости в обязательном порядке снести данные объекты недвижимости или реконструировать их с целью приведения параметров или вида разрешенного использования в соответствие с ограничениями, законодательно установленными или закреплёнными решением об установлении ЗОУИТ в пределах их границ. Данные меры касаются лишь тех объектов недвижимости, расположенных в границах зон, которые были установлены до 4.08.2018, т. к. с этой даты вступили в силу изменения, внесённые в ГрК РФ, которые определили, что при установлении органами государственной власти или местного самоуправления ЗОУИТ они обязываются осуществить выкуп соответствующих объектов капитального строительства у их правообладателей. Объект недвижимости подлежит сносу в случаях, когда жильцам данного объекта угрожает постоянная опасность ввиду наличия вблизи него объекта, послужившего причиной установления ЗОУИТ (к примеру, объект недвижимости расположен в приаэродромной зоне или под линией электропередачи) [5]. Необходимо учесть, что, если строительство данного объекта предшествовало установлению зоны с особыми условиями использования территории, то собственники и арендаторы вправе требовать возмещения убытков от органов власти или собственников объекта, в связи с размещением которого установлена данная зона. В случае, если объект недвижимости расположен в пределах границ ЗОУИТ, которые установлены после 4.08.2018, то правообладатель такого объекта не должен был получить такое уведомление, так как в силу поправок, внесённых в ГрК РФ, при невозможности расположения объекта капитального строительства в границах ЗОУИТ в связи с ограничениями, установленными для данных зон, компетентные органы власти обязаны выкупить данные объекты. То есть прежде чем принять решение об установлении особой зоны представители соответствующих органов власти обязаны осуществить с собственниками объектов недвижимости переговоры, а также возместить им убытки, связанные с потерей недвижимости.

В силу упомянутого ранее постановления уведомление о необходимости сноса или реконструкции объекта недвижимости содержит в себе информацию о решении об установлении ЗОУИТ и о документе, в соответствии с которым определён ее режим. Также оно содержит положения, которые запрещают или ограничивают пребывание людей или расположение объектов в пределах границ особой зоны. Кроме того, уведомление должно обосновывать обязательность сноса или реконструкции объекта недвижимости и должно содержать в себе информацию о собственнике объекта, размещение которого повлекло за собой установление соответствующей зоны, об органах государственной или местной власти, которые обязаны компенсировать убытки, вызванные сносом или реконструкцией. В

случаях, когда осуществляется публикация уведомления в официальных информационных источниках, в его состав должна быть включена информация об адресах объектов недвижимости, которые подлежат сносу или приведению в соответствие их параметров путём реконструкции.

Необходимо учесть тот факт, что до вступления в силу поправок в нормативно-правовые акты получить компенсацию убытков, ставших результатом попадания объекта недвижимости в ЗОУИТ, было затруднительно. Внесённые поправки должны в корне изменить данную ситуацию. Вступившие в силу изменения в положениях ЗК РФ устанавливают конкретный механизм защиты интересов правообладателей, когда они затрагиваются в результате установления или изменения особых зон.

Так, новой редакцией ЗК РФ установлено, что правообладатели недвижимого имущества в пределах границ ЗОУИТ имеют право требовать от собственников объектов, наличие которых повлекло за собой установление или изменение данной зоны, застройщиков, осуществляющих строительство или реконструкцию данных объектов, или органов власти, чтобы они обеспечили выкуп имущества, которое невозможно использовать ввиду наличия данной зоны. В соответствии со ст.107 ЗК РФ упомянутые выше лица обязаны осуществить выкуп такого имущества.

Кроме того, упомянутые ранее собственники, застройщики и органы власти обязаны заключить соглашение возмездительного характера, обеспечивающее компенсацию за изъятие земельных участков в пределах границ ЗОУИТ ввиду невозможности их использования. Данное соглашение заключается с арендаторами указанных земельных участков, лицами, обладающими ими на различных видах прав. Величина компенсации определяется с учётом разрешенного использования земельного участка, которое было установлено в отношении него до принятия решения о создании или изменении ЗОУИТ.

Также допускается осуществление компенсации убытков, вызванных установлением или изменением ЗОУИТ, в соответствии с положениями ст.57.1 ЗК РФ, вступившей в силу в числе остальных поправок с 4.08.2018 и включённой в состав главы VIII ЗК РФ. Данная глава посвящена компенсации убытков в сфере земельных отношений. При этом лицо может получить компенсацию только одним из вышеперечисленных способов, то есть, если лицо получило компенсацию по ст. 57.1 ЗК РФ, то оно не вправе требовать выкупа соответствующего недвижимого имущества или заключать соглашение возмездительного характера.

Заключение. Таким образом, регулирование правоотношений, возникающих в процессе установления зон с особыми условиями использования территории, постоянно подвергается изменению и совершенствованию, направленным на устранение существующих недостатков. К ним можно отнести проблему внесения информации о рассматриваемых зонах в ЕГРН, которая создает трудности для хозяйствующих субъектов на практике (попадание используемых объектов недвижимости в границы ЗОУИТ и связанные с этим ограничения). Внесённые в законодательную базу изменения позволят решить данную проблему, а также поспособствуют исправлению ошибок и предотвращению их возникновения при определении кадастровой стоимости объектов недвижимости, расположенных в границах ЗОУИТ. Земельный кодекс РФ теперь четко устанавливает, что с 4.08.2018 зону с особыми условиями использования территории можно считать установленной, измененной или ликвидированной исключительно со дня внесения в ЕГРН соответствующей информации.

Также в связи с внесенными в земельное законодательство изменениями правительству РФ предстоит утвердить положения в отношении каждого из видов зон с особыми условиями использования территорий. Указанные изменения направлены на комплексное решение проблем, связанных с рассматриваемыми зонами, что является логичным ввиду разрозненности нормативной базы правового регулирования их установления, изменения или прекращения существования.

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. — С. 86–94.

2. 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.

3. 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. — С. 111–115.

4. Об эффективности государственного кадастрового учета зон с особыми условиями использования территорий / В. Б. Непоклонов [и др.] // Вестник СГУГиТ. — 2018. — Т. 23, № 2. — С. 200–210.

5. Тихонова, К. В. Комплекс земельно-кадастровых работ при строительстве и реконструкции линейных объектов / К. В. Тихонова, Н. В. Колесников // Экономика и экология территориальных образований. — 2016. — № 1. — С. 134–139.

Об авторах:

Тихонова Ксения Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), kafkadastra@yandex.ru

Калиниченко Анастасия Олеговна, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), kafkadastra@yandex.ru

Калиниченко Екатерина Олеговна, студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), kafkadastra@yandex.ru

Судиловский Евгений Витальевич, магистрант кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (РФ, 344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), kafkadastra@yandex.ru

References:

1. Tikhonova, K.V., Kalinichenko, E.O., Burdova, D.V. Sovershenstvovanie sistemy territorial'nogo planirovaniya na osnove integracii informacionnyh resursov. [Improving the territorial planning system based on the integration of information resources.] Economy and ecology of territorial formations, 2019, V.3, № 2, 86-94 pp. (in Russian).

2. Kalinichenko, A.O. Integraciya FGIS EGRN i ISOGD kak osnova sovershenstvovaniya sistemy territorial'nogo planirovaniya. [Integration of FGIS USER 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, 2018, 412–414 pp. (in Russian).

3. Kozinchenko, Ya.A. 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, 111–115 pp. (in Russian).

4. Nepoklonov, V.B. [and others]. Ob effektivnosti gosudarstvennogo kadaastrovogo 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.] Vestnik of SSUGT, 2018, V. 23, № 2, 200-210 pp. (in Russian).

5. Tikhonova, K.V. Kompleks zemel'no-kadastrykh rabot pri stroitel'stve i rekonstrukcii linejnykh ob"ektov. [Complex of land cadastral work during construction and reconstruction of linear objects.] *Economy and ecology of territorial formations*, 2016, № 1, 134–139 pp. (in Russian).

Authors

Tikhonova Kseniya Vladimirovna, candidate of economic Sciences, associate Professor, the Department of "Economics of nature management and cadastre", Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF), kafkadastra@yandex.ru

Kalinichenko, Anastasia Olegovna, a student, the Department of "Economics of nature management and cadastre", Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF), kafkadastra@yandex.ru

Kalinichenko Ekaterina Olegovna, a student, the Department of "Economics of nature management and cadastre", Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF), kafkadastra@yandex.ru

Sudilovskiy Evgeniy Vitalievich, an under-graduate student the Department of "Economics of nature management and cadastre", Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, 344000, RF), kafkadastra@yandex.ru