

ЗЕМЛИ ГОРОДОВ

КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕЖИМА

Бакиновская О.А., старший преподаватель кафедры гражданского и государственного права

Резюме. На основе анализа понятия и состава земель городов, практики регулирования земельных отношений в городах предлагаются новые определения понятия земель городов, правового режима земель городов, классификация земель городов по видам. Проведен юридический анализ соотношения городской черты и границы города как административно-территориальной или территориальной единицы, классификация земель городов по видам и территориальному зонированию.

Summary. On analyzing the concept and composition of city lands, the practice of regulating land relations in cities, new definitions of the concept of city lands, legal order of city lands have been suggested as well as the classification of city lands into types. The legal analysis of relation between the city precinct and city border as administrative and territorial or territorial unit has been carried out as well as the classification of city lands into types and territorial zoning.

Современный город – это наиболее значимое место расселения людей. Город является сложным градостроительным комплексом, состоящим из гармонично развивающихся взаимосвязанных элементов. Для выполнения сложных и многообразных задач для города требуется определенная земельная территория, обеспечивающая его функционирование.

Основное назначение земель городов – это обеспечение устойчивого развития города, гармоничного расселения людей, а также сбалансированного размещения производственных и транспортных объектов. Земли городов должны обеспечивать устойчивость и благоприятность состояния окружающей среды.

Земли городов входят в состав земель населенных пунктов, которые являются самостоятельной категорией земель в структуре земельного фонда Республики Беларусь. А.С. Помелов в этой связи отмечает, что это единственная категория земель, первичной территориальной единицей формирования которой является не земельный участок, землепользование, контур земель или какая-то особая зона, а административно-территориальная единица [1, с. 5]. По своему значению земли населенных пунктов занимают второе место после земель сельскохозяйственного назначения среди других категорий земель, что обуславливается их ролью и важностью для проживания и обеспечения благополучия граждан [2, с. 327].

Ч.1 ст.105 Кодекса Республики Беларусь о земле 1999 г. [3] устанавливает, что к землям городов относятся все земли в пределах городской черты. Согласно данной же статье земли населенных пунктов, граничащие с землями городов, могут быть в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь переданы в состав земель городов. Но данное определение не отражает всей специфики земель городов.

Для более четкого определения понятия земель городов и полноценного обоснования соответствующего вывода следует проанализировать такое понятие как городская черта, поскольку она является ключевым понятием в определении земель городов как показывает история развития земельного права.

В ст. 106 Кодекса Республики Беларусь о земле городская черта определяется как внешняя граница земель города, которая отделяет их от других категорий земель. На сегодняшний момент в Республике Беларусь отсутствует единый нормативный правовой акт, определяющий порядок установления и изменения городской черты, что является, на наш взгляд, серьезным упущением со стороны законодателя.

Правовое значение городской черты состоит в том, что она отграничивает земли городов от иных категорий земель и тем самым распространяет правовой режим земель городов на все земельные участки, расположенные внутри черты [4, с. 47–48].

С другой стороны, город является административно-территориальной или территориальной единицей, имеющей свои границы. Правовое же значение границы города как административно-территориальной или территориальной единицы состоит в том, что она позволяет выделить город как самостоятельную единицу среди других населенных пунктов и административно-территориальных единиц республики [5, ст. 3].

В законодательстве соотношение городской черты и границы города как административно-территориальной или территориальной единицы не указано. Но данный вопрос имеет решающее значение при определении пространственных пределов компетенции местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, иных органов государственного управления. На практике граница города как административно-территориальной или территориальной единицы и городская черта могут и не совпадать. Это, в свою очередь, затрудняет ведение земельного и градостроительного кадастров, препятствует эффективному управлению землями городов со стороны государственных органов, а также затрудняет исчисление земельного налога.

Однако, положительным моментом является тот факт, что в законодательстве определена процедура установления границ города как административно-территориальной или территориальной единицы [6]. При этом генеральные планы городов являются исходными данными для установления указанных границ.

Обобщая вышесказанное, предлагаем ч.1 и ч. 2 ст.106 Кодекса Республики Беларусь о земле соответственно изложить в следующей редакции:

«Городская черта – внешняя граница земель города, которая отделяет их от других категорий земель и определяется на основе генерального плана города. Городская черта является границей города как административно-территориальной или территориальной единицы.

Установление и изменение городской черты проводится в порядке, определяемом специально уполномоченным государственным органом по земельным ресурсам и землеустройству, на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации в случаях изменения генерального плана горо-

да, предоставления земельных участков для нужд города за пределами его черты, если предоставленный участок граничит с землями города, а также в иных случаях, установленных законодательством Республики Беларусь.

Проект городской черты относится к градостроительной документации.

Городская черта должна устанавливаться по внешним границам земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам».

При анализе понятия земель городов также ключевым моментом является их юридическая классификация и ее основания, которые отражают специфику земель городов. По своему составу земли городов являются неоднородными, что обусловлено многообразием градостроительных задач, направленных на удовлетворение различных нужд населения города, а также города в целом. Н.Л. Лисина правильно указывает, что главным критерием для классификации земель поселений всегда являлось целевое (разрешенное) использование земельных участков, находящихся внутри черты поселения [7, с. 37]. Установленная в настоящее время классификация земель городов не отвечает современным потребностям практики правового регулирования земельных отношений в городах и нуждается в изменении.

Учитывая современную структуру земель городов, предлагаем в их составе выделить следующие виды земель согласно их целевому назначению и соответственно ст.102 Кодекса Республики Беларусь о земле изложить в следующей редакции:

«Статья 102. Состав земель населенных пунктов.

В состав земель населенного пункта входят:

1) земли общего пользования, занятые и предназначенные для занятия площадями, улицами, тротуарами, проездами, дорогами, набережными, парками, бульварами;

2) земли застройки, занятые строениями и предназначенные для застройки жилыми, культурно-бытовыми, административными и иными строениями и сооружениями;

3) земли сельскохозяйственного использования, предоставленные для ведения товарного сельского хозяйства, а также для огородничества, сенокосения и выпаса скота;

4) земли промышленности, занятые и предназначенные для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, а также для установления санитарно-защитных зон этих объектов;

5) земли транспорта, связи, энергетики, инженерных коммуникаций, занятые и предназначенные для сооружений железнодорожного, автомобильного, речного, воздушного и трубопроводного транспорта, энергетики, магистралей инженерной инфраструктуры и связи;

6) земли особо охраняемых природных территорий и объектов, историко-культурного назначения, оздоровительного назначения;

7) земли водоемов и акваторий, занятые реками, естественными и искусственными водоемами и акваториями, каналами, водоохранными зонами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями;

8) земли, занятые городскими лесами;

9) земли специального назначения, представленные для размещения кладбищ, крематориев, свалок бытовых отходов, полигонов ТБО и иных объектов, использование которых невозможно без установления специальных нормативов и правил;

10) земли, предоставленные для нужд обороны и иных режимных объектов;

11) резервные и иные земли, не вовлеченные в градостроительную деятельность, предназначенные для территориального развития населенного пункта.»

Как уже подчеркивалось выше, основное целевое назначение земель городов – это обеспечение устойчивого развития города, которое предполагает оптимальное сочетание градостроительной деятельности и устойчивого землепользования. Под устойчивым землепользованием понимается сбалансированное функционирование взаимосвязанных общественных систем на основе рационального и экономически эффективного использования земельных ресурсов, реализации принципов земельной политики и правового регулирования земельных отношений [8, с. 45].

Предпосылкой определения правового режима земель городов, и, следовательно, обеспечения устойчивого развития города, является использование такого механизма как зонирование. Зонирование как способ правового регулирования земельных отношений впервые был применен в США и представляет собой комплекс юридических средств и приемов, который обеспечивает нормативно-организационное воздействие на общественные отношения, складывающиеся по поводу использования частной земельной собственности в целях их упорядочения [9, с. 7]. Практика введения территориального зонирования земель городов широко используется и в Российской Федерации, где правовой режим земель городов определяется именно через зонирование, под которым понимается деле-

ние территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования, установленных зон и ограничений на их использование [10, с. 46].

В Российской Федерации отказались от юридического подразделения земель городов на виды. Земельный кодекс РФ 2001 г. в ст.85 «Состав земель поселений и зонирование территорий» определяет только территориальные зоны поселений, дублируя при этом нормы Градостроительного кодекса РФ. Это было подвергнуто критике со стороны российских ученых-юристов [11, с. 91]. Н.А. Шингель также считает, что зонирование территории не должно подменять собой земельно-правовое регулирование использования земель городов различных видов, которые выделяются в соответствии с Кодексом Республики Беларусь о земле [12, с. 53]. Институт зонирования известен и земельному праву Республики Казахстан. Вместе с тем в Казахстане, помимо зонирования, сохранена классификация земель городов на виды [13].

Подразделение земель городов на определенные виды не следует отождествлять с зонированием территорий городов, несмотря на их видимое сходство. Сходство проявляется в том, что и виды земель городов и территориальные зоны служат одной и той же цели – обеспечение устойчивого развития города, в том числе оптимального его обустройства, эффективного использования его земель, реализации интересов как самого города, так и его населения. Виды земель городов и территориальные зоны являются способами определения содержания прав и обязанностей субъектов, использующих земельные участки в городах. Вместе с тем можно выделить различия в их правовых режимах, что свидетельствует об их самостоятельности.

Цель подразделения земель городов на виды заключается в определении их специального правового режима, т.е. порядка использования земли как природного объекта, объекта собственности и хозяйствования, исходя из их основного целевого использования. При этом внутри одного вида земель городов может быть расположено несколько территориальных зон. Например, на землях застройки могут располагаться жилые, общественно-деловые зоны.

В отличие от подразделения земель городов на виды территориальное зонирование связано с градостроительной деятельностью. Непосредственный результат зонирования – это определение вида использования терри-

это определение вида использования территории и установление ограничений на их использование. В свою очередь, территориальная зона может включать в себя различные виды городских земель.

Для городов характерно единство правового режима их земель и строений (сооружений), поэтому законодательство и правоприменительная практика идут по пути сближения режимов использования земельных участков, создания и эксплуатации строений, расположенных на них и прочно с ними связанных. Это становится возможным путем внедрения территориального зонирования.

Принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним капитальных строений (сооружений) получил прямое закрепление и в ст. 5 Проекта Кодекса Республики Беларусь о земле.

Закон Республики Беларусь от 05 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» [14] зонирование территорий определяет как выделение при градостроительном планировании территориальных зон определенного функционального назначения с установлением регламентов градостроительного развития и использования территорий. В планах зонирования территорий выделяются территориальные зоны, определяемые по преимущественному признаку функционального использования территорий и находящихся на них объектов недвижимости.

Поскольку Кодекс Республики Беларусь о земле, как указывается в его преамбуле, регулирует земельные отношения и направлен на рациональное использование и охрану земель, предлагаем в рамках данного Кодекса ввести институт территориального зонирования и тем самым увязать правовое регулирование земельных отношений в городах и градостроительную деятельность.

В этой связи предлагаем дополнить Кодекс Республики Беларусь о земле ст.105¹: «Статья 105¹. Зонирование территорий городов

В состав земель городов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; транспортной и инженерной инфраструктуры; рекреационным; сельскохозяйственным; специального назначения; иным территориальным зонам.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной тер-

риториальной зоне.

Правовой режим территориальных зон определяется законодательством об архитектуре и градостроительстве».

Обобщая вышеизложенное, можно утверждать, что понятие земель городов на современном этапе социально-экономического развития наполняется новым содержанием, отражающим их специфику. В этой связи предлагаем в ст.105 Кодекса Республики Беларусь о земле понятие земель городов изложить следующим образом: «Землями городов являются все земли в пределах городской черты, подразделяемые на виды и территориальные зоны в порядке, установленном законодательством, обеспечивающие устойчивое развитие городов и оптимальное обустройство их территории».

Неотъемлемым условием устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь является повышение эффективности использования и охраны всех категорий земель. Это, в свою очередь, предполагает четкое определение в законодательстве правового режима каждой конкретной категории земель, входящей в состав земель Республики Беларусь. Именно при помощи установления правового режима определяется порядок использования и охраны земель определенной категории. Специфика определенных земель, в отношении которых устанавливается правовое регулирование, позволяет определить структурные элементы их правового режима.

Впервые вопрос о правовом режиме земель был затронут в 1929 г. И.И. Евтихиевым, который обратил внимание на разные и не совпадающие по своему объему земельные режимы для отдельных категорий земель. В дальнейшем общее определение правового режима земли в СССР было дано Н.И. Красновым. В 1966 г. он определял правовой режим земельного фонда того или иного назначения как заранее установленную законом систему прав и обязанностей управления землями и землепользования в связи с использованием земельных участков для тех или иных надобностей [15, с. 8]. Это определение учеными-юристами было положено в основу для определения правового режима конкретных категорий земель.

Структурные элементы понятия «правовой режим земель» были даны Г.А. Аксененком, который указывал, что определить правовой режим любой категории земель – это значит дать понятие этих земель как объекта земельных отношений; определить круг землеполь-

порядок государственного управления этими землями; указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для землепользователей [16, с. 21]. Современное понимание категории «правовой режим» в целом не претерпело существенных изменений [17, с. 44].

Это общее определение применимо к любой категории земель, в том числе и к землям населенных пунктов, в число которых входят и земли городов. Но в отношении последних имеется определенная специфика в осуществлении прав на них, в осуществлении управления, в обеспечении их эффективного (рационального) использования и охраны и т.д. Эта специфика определяется основным целевым назначением земель городов, которое является одним из главных средств установления их правового режима.

Впервые легальное определение понятия целевого назначения земель (земельных участков) предполагается дать в проекте Кодекса

Республики Беларусь о земле, в котором целевое назначение земель (земельного участка) понимается как установленные законодательством порядок, условия и ограничения использования земель (земельного участка) для конкретных целей. Данное определение – это основа для установления правового режима как в целом самих категорий земель, так и видов земель определенной категории.

На основании вышеизложенного можно дать следующее определение: правовой режим земель городов – это установленный нормативными правовыми актами порядок, условия и ограничения использования и охраны всех земель в пределах городской черты, определяющие содержание правовых форм их использования и управления ими в целях обеспечения устойчивого развития города, а также конкретные меры юридической ответственности за нарушения порядка, условий и ограничений.

Литература

1. Помелов А.С. О категориях земель // Земля Беларуси. 2003. № 4.
2. Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2003.
3. Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Республики Беларусь, 4 января 1999 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2.
4. Крассов О.И. Генеральные планы и проекты черты городских и сельских поселений // Законодательство и экономика. 2001. № 6.
5. Закон Республики Беларусь от 05.05.1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 19. Ст.214.
6. Инструкция по установлению границ административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь, утв. пост. Госкомзема от 15.11.2000 г. № 13.
7. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 2004.
8. Формирование устойчивого землепользования на основе зонирования территории административного района /Е.Я. Гарцуева, Г.В. Дудко, Т.А. Климова, И.С. Кононович // Землеустройство, геодезия и картография: проблемы и пути их решения: Сб. научн. тр. Вып. 1. Мн.: УП «Технопринт», 2003.
9. Галятин М.Ю. Зонирование как способ правового регулирования земельных отношений в США: Автореферат дисс. канд. юрид. наук. М., 1984.
10. Ст.1 Градостроительного Кодекса РФ; Елизарова Л.В. Экологические проблемы города Минска и пути их решения. Мн.: Кендар, 1998.
11. Земельный Кодекс РФ: проблемы теории и практики (Материалы конференции. Окончание) // Государство и право. 2002. № 10.
12. Шингель Н.А. Правовая охрана окружающей среды городов: Дисс. 12.00.06. /Нац. Академия наук Беларуси; Ин-т философии и права. Мн., 1999.
13. Земельный Кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 г. № 422-2.
14. Закон Республики Беларусь от 05 июля 2004 г. «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 109.
15. Краснов Н.И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1966.
16. Общая теория советского земельного права. М., 1983.
17. Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2002.