

Т.В. Хорунжая,
г. Москва,
Российская академия правосудия

ЗЕМЛИ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ: ЦЕЛЕВОЕ НАЗНАЧЕНИЕ И РАЗРЕШЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

THE CONCEPT OF LANDS IN BUILDING UP POPULATED AREAS: PURPOSED AND PERMITTED USE

Данная статья посвящена вопросам судебного разбирательства земельных споров по проблемам использования зон жилой застройки населенных пунктов. Отсутствие понятия «земельный спор» в современной действующей законодательной системе РФ делает данное определение теоретически и практически актуальным.

The present article is devoted to the land law trial problem of plot offenses in building up populated areas. The absence of a “land dispute” concept in Russian contemporary operating legal system makes the “land dispute” definition theoretically actual and practically useful.

Земли жилой застройки населенных пунктов по своему составу являются одной из самых сложных категорий земель. Множественность градостроительных задач, направленных на удовлетворение различных нужд населения и поселения в целом, обуславливает неоднородность состава земель поселений и сходство отдельных их видов с землями иных категорий. Целевое использование составных частей земель и зонирование территорий поселений являются основой для существования специального правового режима. Основным критерием для классификации земель поселений всегда являлось целевое (разрешенное) использование земельных участков, находящихся внутри черты поселения.

Законодательство подчеркивает важность использования земель населенных пунктов для жилой застройки и обеспечения устойчивого развития поселений на основе градостроительной документации и правил застройки. Поэтому любое иное использование территории поселения, в том числе ведение сельскохозяйственного производства, является временным, если иное не предусмотрено градостроительной документацией и правилами застройки. Таким образом, земли поселений используются и застраиваются в соответствии с градостроительной документацией и правилами застройки.

Рассматриваемый признак земель жилой застройки населенных пунктов основывается на одном из основополагающих принципов правового регулирования земельных отношений — учете земли как основы жизни и деятельности человека. Земля, используемая в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве в качестве

основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, является природным (земельным) ресурсом. Применительно к этому подходу можно указать на две основные естественные функции земли как природного ресурса. Первая из них — способность земли служить в качестве естественного средства производства в сельском и лесном хозяйстве. Вторая — способность выступать в качестве территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. Как природный ресурс земля выполняет и социально-экономическую функцию, являясь необходимым условием функционирования человеческого общества. Как отмечает И.А. Иконническая, «земля как природный ресурс обладает следующими основными характеристиками, имеющими существенное значение для конструирования правовых норм — моделей всей совокупности общественных отношений: собственности, пользования и охраны этого ресурса, обеспечивающих его основное качество основы жизни и деятельности общества». Выполняя функцию пространственно-операционного базиса, земли поселений выступают как природные ресурсы, потребительская ценность которых во многом зависит от характера и значения (культурно-бытовые, социальные, административные и проч.) расположенных на них зданий, строений и сооружений. Как верно отмечает О.М. Козырь, ценность земель поселений «определяется по иным критериям, нежели плодородие почв, и зависит от месторасположения участка, его рельефа, грунтов основания, возможности просадки грунта, возможности свободного доступа на участок, обеспеченности его коммуни-

кациями и т.п. В последние годы при оценке земельных участков на землях поселений все чаще используется и такой критерий, как состояние окружающей природной среды».

Земельный кодекс РСФСР 1991 г. впервые ввел единое (для городских и сельских поселений) правовое определение черты поселения, под которой понималась внешняя граница земель города, поселка, сельского населенного пункта, отделяющая их от других категорий земель (водного, лесного фонда, земель специального назначения и т.д.), которая не «устанавливалась» согласно формулировке ст. 72 ЗК РСФСР, а утверждалась органами государственной власти субъектов РФ.

В настоящее время правовую основу для определения и утверждения черты поселений составляет Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, законодательство субъектов РФ и градостроительная документация.

За последние годы принят ряд нормативных правовых актов, в которых прослеживается весьма последовательная тенденция регулирования земельных отношений и отношений по поводу зданий и сооружений как тесно связанных между собой отношений, возникающих по поводу недвижимости. Такой подход обозначился в законодательстве о приватизации (принцип единовременной приватизации зданий, сооружений и земельного участка), в градостроительном законодательстве, регулирующем вопросы правового режима объектов недвижимости и земельных участков, на которых они находятся. Аналогичная тенденция, как верно отмечает Д.С. Бугров, видна и в законодательстве о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, о государственном земельном кадастре, в состав которого включаются также сведения о недвижимом имуществе на земельном участке [1].

Правовой режим земельных участков определяет условия возведения зданий и сооружений на них и их эксплуатации. В некоторых случаях проявляется обратная взаимосвязь. Режим использования объектов недвижимости, прочно связанных с землей, в свою очередь, обуславливает правовой режим земельных участков, установление ограничений на их использование.

Правовое регулирование земель населенных пунктов (в том числе земель жилой застройки) осуществляется в соответствии с главой XV Земельного кодекса РФ (включающей четыре статьи), в которой содержатся важные правовые предписания. Их изучение, толкование и применение требует обращения к иным источникам права, в первую очередь Градостроительному кодексу и актам субъектов РФ или актами органов местного самоуправления, регулирующим правила землепользования и застройки.

В статье 83, открывающей главу XV Земельного кодекса РФ, определяется понятие земель

поселений по двум критериям — их целевому назначению и пространственному расположению, а также устанавливается принцип зонирования их территорий и правовой статус документации зонирования территорий. Кроме того, здесь же регулируется порядок изъятия земельных участков и его цели.

Несмотря на то, что многие вопросы регулируются градостроительным законодательством, правовые нормы главы XV Земельного кодекса РФ имеют, как верно отмечает О.Л. Дубовик, самостоятельное значение. Во-первых, потому что они содержат исходные определения многих понятий, необходимых для понимания и применения предписаний как земельного, так и строительного, административного, иного законодательства. Во-вторых, в главе регулируются вопросы территориального зонирования. В-третьих, в ней устанавливаются важные требования и запреты (например, в ч. 4 ст. 85), не только обеспечивающие правопорядок в области градостроительной деятельности и использования земель поселений, но и поддерживающие самостоятельность решений и деятельности органов местного самоуправления, а также направленные на защиту прав граждан.

Трудности применения норм главы XV Земельного кодекса РФ вызваны в основном тем, что градостроительное законодательство было существенно изменено: в 2004 г. принят новый Градостроительный кодекс РФ, в субъектах РФ ведется работа по принятию либо изменению законодательных и иных нормативных актов, регулирующих правила землепользования и застройки.

Статья 83 Земельного кодекса РФ предназначена для достижения порядка и обеспечения законности при использовании земель жилой застройки населенных пунктов, а также для сохранения единства подходов землепользования и застройки с одновременным учетом местных особенностей земель жилой застройки населенных пунктов.

Правовую базу использования земель жилой застройки населенных пунктов составляют ЗК РФ и другие акты земельного законодательства, Градостроительный кодекс РФ и акты градостроительного права, но главное — конкретизирующие их правила землепользования и застройки, т.е. законы г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, а также нормативные правовые акты местного самоуправления, разрабатываемые в целях: 1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; 2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований; 3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объек-

тов капитального строительства; 4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

По своему содержанию Правила землепользования и застройки включают в себя: а) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила; б) карту градостроительного зонирования; в) градостроительные регламенты.

Российским градостроительным законодательством подробно регулируется порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки населенных пунктов. Подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территорий поселений, городских округов с последующим внесением в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов.

Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учетом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. Применительно к части территории поселения подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа [2].

Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации с установлением этапов градостроительного зонирования применительно ко всем территориям поселения, городского округа или межселенной территории либо к различным частям территорий поселения или городского округа (в случае подготовки проекта правил землепользования и застройки применительно к частям территорий поселения или городского округа), порядка и сроков проведения работ по подготовке правил землепользования и застройки, иных положений, касающихся организации указанных работ. Одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки главой местной администрации утверждаются состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки.

Орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территори-

ального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования субъектов РФ, схемам территориального планирования РФ.

По результатам проверки указанный орган направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования или, в случае обнаружения его несоответствия установленным в Градостроительном кодексе РФ требованиям и документам, в комиссию на доработку. В свою очередь, глава муниципального образования при получении от органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки принимает решение о проведении публичных слушаний по такому проекту в срок не позднее чем через десять дней со дня получения такого проекта.

По проекту правил землепользования и застройки они проводятся комиссией в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, в соответствии со ст. ст. 28 и 30 Градостроительного кодекса РФ.

Если внесение изменений в правила землепользования и застройки связано с размещением или реконструкцией отдельного объекта капитального строительства, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территории, планируемой для размещения или реконструкции такого объекта, и в границах устанавливаемой для такого объекта зоны с особыми условиями использования территорий. При этом комиссия направляет извещения о проведении публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки правообладателям земельных участков, имеющих общую границу с земельным участком, на котором планируется осуществить размещение или реконструкцию отдельного объекта капитального строительства, правообладателям зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, имеющих общую границу с указанным земельным участком, и правообладателям помещений в таком объекте.

После завершения публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки комиссия с учетом результатов таких публичных слушаний обеспечивает внесение изменений в проект правил землепользования и застройки и представляет указанный проект главе местной администрации. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний и заключение о результатах публичных слушаний. Глава местной администрации в течение десяти дней после представления ему проекта правил землепользования и застройки и указанных обязательных приложений к нему должен принять

решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления.

Состав и порядок деятельности комиссии устанавливаются в соответствии с нормами Градостроительного кодекса РФ, законами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются: а) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; б) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; в) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ.

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом: 1) фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны; 2) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства; 3) функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований; 4) видов территориальных зон; 5) требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением

случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Согласно ст. 84 Земельного кодекса РФ, черта городских поселений представляет собой внешние границы земель городских поселений, отделяющие эти земли от земель иных категорий. Установление черты поселений проводится на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации. Проект черты поселения относится к градостроительной документации. Черта поселений должна устанавливаться по границам земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам.

В соответствии с частью 5 ст. 85 Земельного кодекса РФ земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам. Земельные участки в составе общественно-деловых зон предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам. Земельные участки в составе производственных зон предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными предназначенными для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Итак, в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон. В соответствии со ст. 35 Градостроительного кодекса РФ в состав жилых зон могут включаться: зоны застройки индивидуальными жилыми домами; зоны застройки малоэтажными жилыми домами; зоны застройки среднеэтажными жилыми домами; зоны застройки многоэтажными жилыми домами; зоны жилой застройки иных видов.

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зда-

ний, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду.

Согласно Инструкции о порядке разработки, согласования экспертизы и утверждения градостроительной документации [3] зоны различного функционального назначения могут включать в себя территории общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, скверами, бульварами, водоемами и другими объектами. Границы зон различного функционального назначения определяются с учетом красных линий, естественных границ природных объектов, границ земельных участков и иных границ. Определенные в генеральном плане зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон являются основой для разработки правил землепользования и застройки, устанавливающих градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны.

Порядок установления или изменения границ населенных пунктов урегулирован положениями ст. 84 Земельного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ.), согласно которой установлением или изменением границ населенных пунктов является: 1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования; 2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

В состав земель населенных пунктов согласно ст. 85 Земельного кодекса РФ могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: 1) жилым; 2) общественно-деловым; 3) производственным; 4) инженерных и транспортных инфраструктур; 5) рекреационным; 6) сельскохозяйственного использования; 7) специального назначения; 8) военных объектов; 9) иным территориальным зонам.

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Для земель-

ных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, который определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков.

В соответствии с ч. 5 ст. 85 Земельного кодекса РФ земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки. Земельные участки в составе общественно-деловых зон предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам.

На основании вышеизложенного сделаем следующие выводы.

Во-первых, земли жилой застройки населенных пунктов представляют собой одну из самых сложных категорий земель и важную территориальную зону населенных пунктов как категории земель с особым правовым режимом и множественностью градостроительных задач, направленных на удовлетворение различных нужд проживающего на данных землях населения: жилищных, социальных, экономических.

Во-вторых, целевое использование составных частей земель жилой застройки населенных пунктов и зонирование их территорий являются основой для существования специального правового режима. Основным критерием для классификации земель жилой застройки населенных пунктов является целевое (разрешенное) использование земельных участков, находящихся внутри черты поселения. Основными признаками земель жилой застройки населенных пунктов являются: функциональный (обслуживающий); управляемость; ограниченность в пространстве.

В-третьих, поскольку функциональный признак характеризует основное целевое назначение земель жилой застройки населенных пунктов, под основным целевым назначением земель жилой застройки населенных пунктов понимается главная цель использования земель той или иной категории. Земли жилой застройки населенных пунктов имеют большое значение, поскольку:

- являются местом обитания населения государства;
- служат базой сосредоточения инвестиционных вложений;
- являются основой для размещения зданий, строений и сооружений, выполняющих различные функции (культурно-бытовые, административно-хозяйственные и т.п.) в интересах населения поселения, что обуславливает внутреннее многообразие земель поселений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бугров Д.С. Правовой режим земельных участков как недвижимого имущества: дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Бугров. — Саратов, 2004. — С. 64.
2. Учебный комментарий к Земельному законодательству Российской Федерации / отв. ред. О.Л. Дубовик. — М.: Эксмо, 2006. — С. 152.
3. БНА федеральных органов исполнительной власти. — 2003. — № 15.