



Развитие земельного законодательства в XX веке привело к появлению нескольких новых правовых конструкций, среди которых особое место занимают «категория земель» и «правовой режим земель». Это связано с тем, что усложнение общественных отношений в сфере использования и охраны земель уже не позволяло регулировать земельные отношения посредством норм и правил общего характера, а заставляло их дифференцировать исходя из соответствующей государственной или общественной необходимости.

Актуальность данной темы позволяет не только определить новые подходы к исследованию категории земель поселений, но и систематизировать накопленные юридической наукой знания и правоприменительную практику.

Земля представляет особую ценность для каждого человека, являясь первоначальным источником всякого богатства. В системе природных ресурсов земля обладает отличительными свойствами. Она одновременно выступает в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основной базы для развития рыночной инфраструктуры на основе осуществления хозяйственной деятельности, как недвижимое имущество, объект права собственности и иных вещных прав. По сравнению с иными природными ресурсами земля выполняет наиболее широкие и значимые функции в системе общественных отношений.

Компонентами окружающей природной среды являются природные объекты, находящиеся в состоянии естественной взаимосвязи. Природный объект – это условная правовая категория, использование которой дает возможность с позиций права индивидуализировать определенную часть природной среды с тем, чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования. Поэтому объектом природы право признает землю. Природный объект – это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные.

Земли в Российской Федерации согласно ст. 7 ЗК РФ, по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

1. Земли сельскохозяйственного назначения;
2. Земли населенных пунктов;

3. Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
4. Земли особо охраняемых территорий и объектов;
5. Земли лесного фонда;
6. Земли водного фонда;
7. Земли запаса.

Правовой режим земель населенных пунктов - это особый порядок регулирования жизнедеятельности людей в границах городских и сельских населенных пунктов, осуществляемый посредством установления субъектам стимулов и ограничений, дозволений и запретов в области разрешенного использования и охраны земель, определяемых градостроительным, земельным, экологическим и иным законодательством РФ и субъектов РФ, а также муниципальными правовыми актами.

Согласно п.1 ст.83 ЗК РФ землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. Порядок использования земель населенных пунктов определяется в соответствии с зонированием их территорий. Результаты такого разделения отражаются в документах зонирования, которые в соответствии с градостроительным законодательством составляют часть правил землепользования и застройки и поэтому утверждаются, и изменяются этими привалами.

Принципы регулирования использования земель населенных пунктов имеют ряд особенностей.

Во - первых в состав этих земель включаются территориальные зоны, которые используются в разнообразных целях: для застройки, размещения промышленных, транспортных и иных объектов. На них могут находиться особо охраняемые территории.

Во-вторых, основой правового режима земель населенного пункта являются правовое регулирование использования земель и объектов недвижимости на них как единого комплекса, определение условий строительства и эксплуатации зданий, строений и сооружений и их эксплуатации.

В – третьих, для того чтобы обеспечить благоприятные условия проживания населения, развития инфраструктуры поселений, эти земли должны использоваться согласно соответствующим планам – генеральным планам.

В-четвертых, специфика правового режима земель населенного пункта выражается в том, что именно на этих землях должно осуществляться зонирование территорий (градостроительное зонирование), в результате которого определяется разрешенное использование земельных участков и объектов недвижимости на них.

В-пятых, существуют некоторые особенности правового режима застроенных и незастроенных земельных участков, обусловленные тем, что незастроенные участки могут быть предназначены для застройки и предоставлены для строительства.

В-шестых, правовой режим земель населенного пункта, особенно крупных городов, влияет на режим прилегающих к ним земель других категорий. Прилегающие к городам земли должны использоваться таким образом, чтобы обеспечить благоприятное состояние окружающей среды городов, служить своего рода «легкими» городов. Поэтому устанавливаются пригородные зоны городов, на территории которых действуют разного рода ограничения хозяйственной деятельности в интересах охраны окружающей среды.

Согласно п. 1 ст. 84 ЗК РФ, городская черта, черта поселков и сельских поселений является внешней границей земель города, поселка, сельского поселения, которая отделяет их от других категорий земель.

Проект черты населенного пункта разрабатывается на основе утвержденных в установленном порядке генеральных планов городских поселений, города и его пригородной зоны, территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов города. Проекты черты поселений (города), за исключением городов федерального значения, разрабатываются органами местного самоуправления соответствующего поселения .

Проекты черты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются федеральным законом по согласованному представлению законодательных (представительных) органов города Москвы и аналогичных органов Московской области, законодательных (представительных) органов города Санкт-Петербурга и аналогичных органов Ленинградской области. Ранее проекты черты городов федерального значения должны были утверждаться Правительством РФ.

В проектном плане указывается:

-существующая, установленная граница (черта) поселения, а при ее отсутствии фактически сложившиеся границы поселения (города), современной использование земель поселения (города) включаемых в территорию поселения земель по их категориям, формам собственности и землевладениям, видам использования земель;

-проектные градостроительные решения утвержденного генерального плана поселения (города) или другой градостроительной документации, иные решения, влияющие на установление или изменения черты поселения (города);

-проектируемая черта городского и сельского поселений;

-экспликация земель поселения с указанием площадей территорий, включаемых (исключаемых) в состав поселения (города), по категориям земель, формам собственности, основным собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям, арендаторам земельных участков, видам использования земель; полное наименование собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земель, смежно расположенных с поселением. Состав земель населенных пунктов и зонирование территорий (градостроительное зонирование), предусмотрено ст. 85 ЗК РФ. Кроме того, нормы о градостроительном зонировании содержатся в гл. 4 (ст. 30-40) Градостроительного кодекса РФ.

В отличие от ЗК РФ, градостроительное зонирование Градостроительным кодексом РФ регламентировано детально, включая даже порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки.

В градостроительном регламенте указываются виды разрешенного использования, предельные размеры и ограничения использования земельных участков. Градостроительный регламент определяет правовой режим земельных участков. Его действие распространяется на все земельные участки поселения, за исключением земельных участков в границах объектов культурного наследия, территорий общего пользования и занятых линейными объектами.

Согласно ст. 85 ЗК РФ, в состав земель населенного пункта (города) могут включаться земельные участки, отнесенные к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования;

специального назначения; военных объектов, иным территориальным зонам.

Подземное и воздушное пространства в пределах установленных границ городских и сельских поселений находятся в ведении органов местного самоуправления, за исключением:

-частей подземного и воздушного пространств, которые в соответствии с условиями зонирования территорий или разрешениями на строительство являются объектами, принадлежащими иным лицам;

- части подземного пространства, предоставленного в установленном порядке в пользование иным лицам для геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых и иных целей в соответствии с законодательством РФ о недрах;

- части воздушного пространства, используемой для полетов воздушных судов и иной деятельности в области использования воздушного пространства в соответствии с воздушным законодательством РФ.

В соответствии со ст. 34 Градостроительного кодекса РФ, при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом следующих условий:

-возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;

-функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района;

-определенных Градостроительным кодексом РФ территориальных зон;

-сложившейся планировки территории и существующего землепользования;

-планируемых изменений границ земель различных категорий;

-предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках.

Необходимо отметить существование ряда объективных различий правовых статусов городского и сельского населенных пунктов. Во-первых, принципиальная разница заключается в том, что города обычно являются самостоятельными муниципальными образованиями (городскими округами или городскими

поселениями), либо на территории города федерального значения создаются несколько муниципальных образований - внутригородских территорий. В них представительные и исполнительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно распоряжаться объектами муниципальной собственности в соответствии с действующим законодательством, включая земельные участки. Сельские населенные пункты самостоятельными муниципальными образованиями, как правило, не являются, входят в состав поселений или муниципальных районов, административно подчиняются главе органа местного самоуправления и не имеют, например, собственного бюджета, муниципальной собственности и т.д.

Во-вторых, отличия между городскими и сельскими населенными пунктами определяются спецификой землепользования в них. Если в городах главной целью использования земель является размещение производственных, жилых, культурных, общественно-деловых и иных подобных объектов, то в сельской местности главной целью является рациональное размещение приусадебных участков, территорий для выпаса скота, а также ведения сельскохозяйственного производства в границах сельского населенного пункта. Следовательно, в правилах землепользования и застройки (муниципальном правовом акте) должна учитываться специфика землепользования городских и сельских населенных пунктов при проведении градостроительного зонирования их территории в частности, для того, чтобы при отводе земельных участков их предельные размеры для сельскохозяйственного использования существенно различались в пользу сельских населенных пунктов.

В зависимости от численности населения определяются типы городских поселений, (сверхкрупные города, имеющие численность населения свыше 3 млн. человек, крупнейшие города с населением от 1 млн. до 3 млн. человек; крупные города с населением от 250 тыс. до 1 млн человек; большие города население которых от 100 тыс. до 250 тыс. человек; средние города с населением от 50 тыс. до 100 тыс. человек; малые города и поселки, численность населения до 50 тыс. человек; крупные сельские поселения с населением свыше 5 тыс. человек; большие сельские поселения с населением от 1 тыс. до 5 тыс. человек; средние сельские поселения с населением от 200 человек до 1 тыс. человек; малые сельские поселения с населением менее 200 человек).

Классификация городских и сельских поселений определяется и в законодательстве об административно-территориальном устройстве. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 73 и 76) территориальное (административно-территориальное) устройство субъектов Федерации относится к ведению

субъектов РФ. В этой сфере они осуществляют собственное правовое регулирование.

Правовой режим земель поселений – это совокупность содержащихся в земельном, экологическом, градостроительном и ином законодательстве РФ и ее субъектов, а также в нормативных правовых актах органов местного самоуправления условий и правил разрешенного использования, охраны, учета и мониторинга земель городских и сельских поселений, распространяющихся как на поселение в целом, так и учитывающих особенности отдельных территориальных зон.

Земли населенных пунктов традиционно являются одним из важнейших объектов гражданско-правового оборота. Основное целевое назначение данных земель – застройка и развитие населенных пунктов. Это связано, прежде всего, с их фактической значимостью, так как на территории данной категории земель проживает большее количество людей, чем на иных землях.

Установление правового режима земель поселений призвано обеспечить реализацию конституционных прав и обязанностей граждан и их объединений на землю, а также учесть публичные интересы в части беспрепятственного пользования городской и сельской территорией для удовлетворения коммунальных, культурно-бытовых, транспортных и иных потребностей населения.

Таким образом, в части «условий и порядка пользования» землями поселений следует руководствоваться градостроительным законодательством, а в части «владения и распоряжения» – земельным и гражданским законодательством. Другими словами, градостроительное законодательство определяет посредством установления градостроительных регламентов, как можно использовать земельный участок, из каких имеющихся параметров и видов использования собственник может выбрать устраивающий его вариант. Земельное законодательство устанавливает оборотоспособность земельных участков поселений, порядок проведения торгов, приватизации участков и т.д. Гражданское законодательство определяет форму сделок с землей, обязательность их государственной регистрации и т.д. Таким образом, правовой институт земель поселений является комплексным, регулируемым нормами, в первую очередь, градостроительного и земельного права, а также экологического, гражданского, муниципального и иных отраслей права.