

Проблемы правового регулирования разрешённого использования земель муниципальных образований

Н.П. Поставная, к.ю.н., Оренбургский ГАУ

Социально-экономическая значимость земли предопределяет современное направление государственной политики России – эффективное вовлечение земли в экономический оборот с соблюдением при этом частных и публичных интересов. Создание правовых условий возникновения частной собственности на землю привело к тому, что значительная часть территорий муниципальных

образований перешла в собственность граждан и юридических лиц. Вместе с тем население муниципальных образований заинтересовано в эффективном использовании и развитии территории своего проживания вне зависимости от того, кто является её собственником. Поэтому в использовании земель территорий муниципальных образований заинтересовано население этих территорий. Баланс публичных и частных интересов в регулировании этих отношений должен обеспечиваться право-

выми нормами. Эта идея осознана и воспринята государством в принятых в России нормативных правовых актах. Несмотря на обилие нормативных актов, регулирующих эти отношения, особенности правового применения и предлагаемые изменения в действующие нормативные акты вызывают многочисленные научные дискуссии.

Острота этих дискуссий возросла с принятием в первом чтении проекта Федерального закона № 432575-4 «О внесении изменений в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1]. Среди новаций данным проектом предлагается переход деления земель на категории и установление правового режима на основе градостроительного зонирования. В настоящий момент Земельный кодекс РФ (п. 2 ст. 7) определяет правовой режим земель исходя из принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливается федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. С отменой деления земель на категории предлагается правовой режим земель определять в соответствии с разрешённым использованием. Действующие в настоящее время правовые нормы, устанавливающие общие принципы и порядок определения разрешённого использования земель, полностью не содержат законодательного определения понятия разрешённого использования земель, нет единого мнения в доктрине по вопросу регулирования правового режима использования земель через виды разрешённого использования. Не сложилось единой точки зрения на вопрос о необходимости отмены деления земель на категории, отсутствуют аргументированные доводы о том, почему в современных условиях правовой режим использования земель не может определяться исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого их использования.

Г.А. Волков считает, и его мнение мы разделяем, что в отсутствие кадастрового учёта, установленных границ земельных участков или учёта принадлежности их к той или иной категории переход от деления земель на категории к установлению правового режима земель только на основе территориального (градостроительного) зонирования представляется преждевременным и повлечёт расцвет разного рода злоупотреблений [2].

В одном из пунктов экспертного заключения на проект вышеуказанного федерального закона, принятого на заседании при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 19.03.2012, указано, что одним из ярко выраженных векторов проекта является «экспансия» правил, относящихся к сфере законодательства о градостроительной деятельности, в область права земельного и отчасти гражданского [3].

Согласно ст. 83 ЗК РФ территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Развитие этих территориальных зон также должно строиться на основе планирования. Законодатель разделил ряд вопросов правового регулирования территориального планирования между Земельным кодексом РФ и Градостроительным кодексом РФ. С.А. Боголюбов обращает внимание на необходимость уяснения соотношения и взаимодействия между собой норм земельного и градостроительного законодательства по регулированию использования земель поселений. Им сделан вывод о том, что законодательство о градостроительной деятельности может использовать нормы земельного права, но не дополнять, изменять или исправлять их – это прерогатива ЗК РФ [4]. Эту позицию мы разделяем, и поэтому ставим под сомнение необходимость регулирования нормами градостроительного законодательства отношения по использованию земель территорий муниципальных образований (территориальное планирование, планирование и межевание, зонирование территорий, отдельных земельных участков для определения вида их разрешённого использования). Наличие зачастую разрозненных норм об отдельных видах зонирования, видах зон способствует появлению в юридической литературе различных подходов к категории «зонирование», отмечает Е.С. Болтанова [5]. Так, некоторые авторы отождествляют «зонирование территорий» (поименованное в ЗК РФ) с градостроительным зонированием (регулируемым ГК РФ). Разделяя мнение, что это разные понятия, полагаем, что на законодательном уровне должно быть разработано определение понятия «земельно-правовое зонирование территорий» для последующего определения видов разрешённого использования зон этих территорий.

Вместе с тем в отдельных научных исследованиях предлагается полная отмена института категории земель. Например, исследуя правовую природу института разрешённого использования, Л. Куликова обоснованно отмечает, что в подходах к институту разрешённого использования земельных участков отсутствует системность и предлагает заменить институт категории земель на институт разрешённого использования земельных участков [6]. При этом разрешённое использование земель предлагается рассматривать как совокупность установленных видов и параметров допустимого использования земельного участка и расположенных на нём объектов недвижимости. Мы не согласны с такой позицией и полагаем, что с сохранением категории земель необходимо нормами земельного законодательства установить порядок определения разрешённого использования земель по каждой категории земель. Применение в правовом регулировании земельных отношений таких инструментов, как деление земель на категории и виды разрешённого использования

независимо от видов собственности, предлагаем рассматривать как ограничение в использовании земель в публичных интересах, что должно быть предусмотрено нормами земельного законодательства на федеральном уровне.

Порядок определения вида разрешённого использования необходимо распространить на все категории земель с наделением полномочиями по утверждению этого порядка всех уровней публичной власти.

В настоящее время наиболее проработанным представляется порядок определения вида разрешённого использования земель населённых пунктов, но и он нуждается в корректировке правовыми нормами земельного законодательства. Излишние ограничения в использовании данной категории земель, установленные нормативно-правовыми актами всех уровней публичной власти, препятствовали осуществлению строительства объектов недвижимости, и это, полагаем, послужило основанием к принятию Федерального закона № 80-ФЗ «О внесении изменений в ст. 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации». Согласно данному закону Правительство Российской Федерации должно утвердить исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, включая подготовку документации по планировке территории. В дальнейшем перечнем будут регулироваться ограничения в разрешённом использовании земель населённых пунктов территорий муниципальных образований.

Дополнительные ограничения в разрешённом использовании земель территорий муниципальных образований могут возникнуть с принятием ФЗ № 131 от 05.05.2014 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Этот закон вводит в Градостроительный кодекс РФ новый термин – нормативы градостроительного проектирования. Под этим термином понимается совокупность расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения регионов, муниципальных образований определёнными объектами и расчётных показателей максимально допустимого уровня

территориальной доступности таких объектов для населения. Ранее принятые на региональном и муниципальном уровне названные нормативы должны быть приведены в соответствие с указанным законом. Однако с их учётом проводилось территориальное планирование использования земель территорий муниципальных образований, принимались градостроительные регламенты. Данные нормативно-правовые акты будут дополняться и изменяться, что соответственно снизит эффективность вовлечения земли в экономический оборот. Это свидетельствует о непоследовательности в регулировании разрешённого использования земель территорий муниципальных образований нормами градостроительного законодательства, и необходим системный подход в регулировании этих отношений правовыми нормами земельного законодательства.

Масштабные изменения в нормах действующего земельного законодательства, вызванные ФЗ № 171 от 23.06.2014 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», существенным образом изменят действующую процедуру образования, оборота, перераспределения земельных участков. Однако вопросы правового регулирования разрешённого использования земель нормами земельного законодательства и в этом правовом акте остались непроработанными и, полагаем, требуют дальнейшего развития.

Литература

1. Проект Федерального закона № 432575-4 «О внесении изменений в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 25.06.2014).
2. Волков Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1. С. 25–28.
3. Экспертное заключение по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 19.03.2012 (протокол № 105). URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 25.06.2014).
4. Земельное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Высш. образование, 2006. 324 с.
5. Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель. М.: РИОР ИНФРА-М, 2014.
6. Куликова Л. Правовая природа института разрешённого использования // Хозяйство и право. 2013. № 10. С. 118–121.