

Н. А. Шингель

ЗЕМЛИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Для размещения и развития населенных пунктов используются земли, которые в земельном законодательстве выделяются в самостоятельную категорию земель. Состав этой категории земель определен в Кодексе Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 г.¹ несколько противоречиво. В соответствии со ст. 3 Кодекса о земле эта категория названа следующим образом – земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов), садоводческих товариществ и дачного строительства.

Если же обратиться к ст. 101 указанного Кодекса, в которой дается общее понятие земель населенных пунктов, то можно обнаружить иную трактовку данной категории. В этой статье к землям населенных пунктов относятся земельные участки, предоставленные для развития сельских населенных пунктов, городов и поселков городского типа, других населенных пунктов в пределах установленных для них границ.

Следовательно, из этой нормы можно сделать вывод, что земли населенных пунктов предназначены для размещения и развития поселений различных видов. Это предназначение можно считать их общим целевым назначением.

При определении состава земель населенных пунктов ключевым понятием можно считать понятие «населенный пункт». Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и решении вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь»² содержит юридические признаки населенных пунктов. Согласно ст. 4 Закона населенный пункт представляет собой компактно заселенную часть территории, являющуюся местом постоянного жительства граждан, имеющую необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, собственное наименование и установленные территориальные пределы.

Административное законодательство дает исчерпывающую классификацию поселений на городские и сельские с учетом их положения в системе административно-территориального устройства Рес-

публики Беларусь. Никакие другие места массового проживания населения и занимаемые ими земли не могут относиться к населенным пунктам.

Поэтому земли населенных пунктов можно определить как земли, предоставленные для развития городских и сельских поселений в пределах их границ. Состав земель этой категории закономерно ограничить землями городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов. Упоминание о других населенных пунктах, содержащееся в ст. 101 Кодекса о земле, является излишним.

Земли садоводческих товариществ и дачного строительства, указанные в ст. 3 Кодекса о земле, которые присоединяются к землям населенных пунктов, имеют принципиально иной правовой статус вследствие иного целевого назначения этих земель и нахождения их вне пределов населенных пунктов.

Земли садоводческих товариществ и дачного строительства могут приравниваться к землям населенных пунктов, но временно, до упорядочения их правового режима. В соответствии со ст. 72 Кодекса о земле земельные участки для ведения коллективного садоводства предоставляются гражданам Республики Беларусь в пожизненное наследуемое владение или передаются в частную собственность районными исполнительными и распорядительными органами в размере до 0,15 га на одного члена кооператива. Аналогичная норма закреплена для дачного землепользования. Согласно ст. 73 Кодекса о земле земельные участки для дачного строительства предоставляются гражданам Республики Беларусь в пожизненное наследуемое владение или передаются в частную собственность районными исполнительными и распорядительными органами в размере до 0,15 га на одного члена дачного кооператива.

Отличие правового режима земель коллективного садоводства и дачного строительства от земель населенных пунктов определяется их использованием преимущественно для сельскохозяйственных нужд. Поэтому функции предоставления земельных участков и контроля за их рациональным использованием выполняет районный исполнительный орган, на территории которого находятся данные временные поселения. Называть территории садоводческих и дачных кооперативов временными поселениями можно лишь условно, так как законодательство Республики Беларусь такого типа поселений не выделяет.

Единственная возможность существования таких земель на территории населенных пунктов предусмотрена ст. 113 Кодекса о земле и касается садоводческих товариществ, расположенных в пределах городской черты.

Иначе обстоит дело в законодательстве Российской Федерации. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г.³ выделяет в пределах границ поселений зоны сельскохозяйственного использования, которые могут использоваться для ведения сельского хозяйства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральным планом и правилами застройки (ст. 85). Это дает право и гражданам иметь земельные участки для дачного строительства, коллективного и индивидуального садоводства в пределах территорий населенных пунктов. Однако, как указывается в литературе, такое использование возможно лишь при определенных условиях и с существенными ограничениями⁴. В основном же земли садоводческих товариществ и дачных объединений в законодательстве Российской Федерации рассматриваются по их прямому назначению, т. е. как сельскохозяйственные земли (ст. 81 Земельного кодекса Российской Федерации).

Такой подход был бы более последователен и для законодательства Республики Беларусь, однако он в настоящее время не может быть принят из-за того, что земли сельскохозяйственного назначения не могут передаваться в частную собственность (ст. 38 Кодекса о земле). Поэтому нужно более подробно определить условия, при которых земли садоводческих товариществ и дачного строительства могут находиться на территории населенных пунктов.

Определение состава земель населенных пунктов только по административным признакам не является достаточным. Земельное законодательство при установлении правового режима земель этой категории практически не отражает признаки населенных пунктов как территориальных образований в системе расселения. Между тем, как установлено Законом Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»⁵, населенные пункты являются элементом среды обитания, формируемой в процессе градостроительной деятельности с учетом историко-культурных, природных, экологических и иных особенностей территории. Земли населенных пунктов являются, таким образом, составной частью территорий, на которых ведется градостроительная дея-

тельность, и могут рассматриваться как один из видов градостроительных ресурсов. Использование земель населенных пунктов в качестве градостроительного ресурса можно считать родовым целевым назначением этих земель.

Градостроительная деятельность, в процессе которой осуществляется использование земель населенных пунктов, хотя и следует в значительной степени существующему административно-территориальному делению, но не считает административный признак единственным при осуществлении этой деятельности. В основе этой деятельности лежит территориальный подход к регулированию процессов расселения. Он отражает объективные тенденции в области расселения – переход к системному расселению, что выражается в переходе от обособленного развития поселений в рамках собственных границ к созданию территориальных систем расселения.⁶

Территориальная система расселения представляет собой совокупность функционально взаимосвязанных поселений на определенной территории, для которых характерны активные социально-экономические связи. Признаками такой территориальной системы является наличие главного, опорного населенного пункта, к которому стремятся все окружающие поселения, тесные связи между этим центром и его окружением и общность использования всех видов инфраструктуры, ресурсов, транспортной сети.⁷

Закон об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности определяет систему расселения как естественно складывающуюся или целенаправленно формируемую сеть населенных пунктов, объединенную в единое целое на основе оптимизации пространственных, экономических, социальных и иных связей (ст. 1). Формирование систем расселения осуществляется при помощи градостроительных проектов общего планирования, к которым относятся схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, административно-территориальных и территориальных единиц, а также генеральные планы населенных пунктов. Таким образом, общее градостроительное планирование независимо от административно-территориального устройства Республики Беларусь и подчинено ему. Это проявляется в том, что схемы комплексной территориальной организации являются обязательной основой только для планирования архитектурной и градостроительной деятельности. Правовой статус схем расселения при административно-территориальном устройстве

не определен. При таком подходе каждый населенный пункт рассматривается как самостоятельная единица, а земли населенного пункта в пределах их административных или территориальных границ – как самостоятельный объект правового регулирования.

Единственная и, на наш взгляд, неудачная попытка определить земельно-правовой режим территориальных систем расселения была сделана в ст. 105 Кодекса о земле. В соответствии с этой статьей земли населенных пунктов, граничащие с землями городов, могут быть в соответствии с законодательством переданы в состав земель городов. Речь идет о слиянии нескольких населенных пунктов в один, что не соответствует понятию системы расселения, в которой населенные пункты различного ранга выполняют различные функции, но существуют как самостоятельные поселения.

Наиболее показательна зависимость земельно-правового статуса населенных пунктов от их административно-правового положения проявляется в организации управления этими землями.

К органам, в ведении которых находятся земли населенных пунктов, относятся сельские, поселковые, районные и городские (городов областного подчинения и города Минска) исполнительные и распорядительные органы. Компетенция этих органов по регулированию земельных отношений распределяется соответственно их административным функциям. Так, землями городских поселений ведают городские или районные исполнительные и распорядительные органы. К первым относятся соответствующие органы городов областного подчинения и города Минска (ст. 20 Кодекса о земле). В компетенцию же районных органов входит управление землями городов районного подчинения и городских поселков, переданных в ведение районных исполнительных и распорядительных органов (ст. 21 Кодекса о земле). В данном случае имеются в виду городские поселки, которые в соответствии с административным законодательством относятся к территориальным единицам и не имеют собственных органов управления. Все другие поселки городского типа находятся в ведении соответствующих поселковых исполнительных и распорядительных органов (ст. 19 Кодекса о земле). Данная система управления землями населенных пунктов весьма противоречива и не соответствует в полной мере даже административному законодательству. Она не учитывает различия в статусе городов районного подчинения, которые могут быть административно-территориальными и территориальными еди-

ницами. Кроме того, поселки городского типа, не являющиеся административными единицами, находятся в ведении органов более высокого уровня (районного) по сравнению с такими же поселениями, но отнесенными к категории административно-территориальных единиц.

Причина такого положения заключается в том, что классификация населенных пунктов не учитывает их градостроительного положения в системе расселения. Существующее в градостроительной деятельности деление поселений в соответствии с их значением в территориальном расселении не нашло отражения даже в базовом нормативном правовом акте градостроительного законодательства. Таким актом является уже упоминавшийся Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». Поэтому представляется необходимым усилить территориальный подход при решении вопросов административно-территориального устройства и управления поселениями, учитывая в этой деятельности объективные тенденции территориального расселения.

В частности, было бы более правильно не градостроительную деятельность «подстраивать» под административно-территориальное устройство, а наоборот – решать вопросы административно-территориального устройства на основе складывающихся систем расселения. Для этого целесообразно дополнить Закон «Об административно-территориальном делении и решении вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» конкретной нормой о месте градостроительных проектов общего планирования в процессе образования, реорганизации и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц. Так, закрепление за всеми городами, в том числе районного значения, самостоятельного административного статуса способствовало бы более равномерному территориальному расселению, так как именно города выполняют роль опорных центров расселения, о чем неоднократно указывалось в специальной литературе⁸.

Земельное законодательство недостаточно учитывает градостроительные критерии и при определении внутреннего состава земель населенных пунктов. В соответствии со ст. 102 Кодекса о земле в состав земель данной категории входят следующие виды земель: 1) земли застройки; 2) земли общего пользования; 3) земли сельскохозяйст-

венного назначения; 4) земли, занятые лесами; 5) земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения.

Таким образом, внутренняя классификация земель населенных пунктов характеризуется сложным составом, поскольку она представляет собой комплекс земель разного функционального назначения. В то же время состав земель населенных пунктов, закрепленный в ст. 102 Кодекса о земле, отличается некоторой компилятивностью. Он включает ряд земель, которые можно отнести одновременно к другим категориям (земли сельскохозяйственного назначения; земли, занятые лесами; земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения), а также земли, отражающие специфику градостроительного использования данных земель (земли застройки и земли общего пользования).

Причины такого положения кроются в ограниченном подходе к пониманию земель населенных пунктов. Как отмечалось в юридической литературе, площади, занятые населенными пунктами, в земельном законодательстве рассматриваются не как территории, а только как земли, что ограничивает их правовой режим только земельно-правовыми отношениями⁹. Более правильно, на наш взгляд, рассматривать земли как природно-ресурсовую основу территорий населенных пунктов. Термин «территория» в данном случае употребляется не в административном значении, как часть государственной территории Республики Беларусь, а в значении природно-антропогенного образования. Территорию населенного пункта можно определить как совокупность природно-антропогенных условий для развития поселения, среди которых земля не имеет самостоятельного значения.

Данный подход позволит разграничивать земли населенных пунктов не только по земельно-правовому критерию – целевому назначению, а и по градостроительным признакам – значению в развитии территорий населенного пункта. Введение института зонирования в градостроительное законодательство требует адекватных изменений в регулировании режима земель населенных пунктов.

Простое указание в земельном законодательстве на учет функционального зонирования территории населенного пункта будет выглядеть излишне декларативным. В соответствии со ст. 48 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» градостроительное зонирование проводится

для определения видов и параметров градостроительного использования и застройки территорий, установления единого порядка градостроительного освоения земельных участков. Из данного закона видно, что градостроительное зонирование проводится по признаку функционального использования территорий и находящихся на них объектов недвижимости. В составе каждой зоны могут находиться земельные участки разного целевого назначения, которые могут быть отнесены к разным видам земель, указанным в ст. 102 Кодекса о земле. Основная проблема, которая при этом возникает, заключается в правильном соотношении целевого назначения земельных участков и назначения функциональных зон, которые выделяются на территории населенного пункта.

В настоящее время перечень территориальных зон и их состав в населенных пунктах определен примерно. Градостроительное законодательство выделяет жилые, общественно-деловые, производственные, рекреационные, сельскохозяйственные зоны, зоны транспортной, инженерной инфраструктуры, зоны специального назначения, а также иные территориальные зоны, определенные законодательством. Данное деление не совпадает с делением земель по целевому назначению на категории и с внутренней классификацией земель населенных пунктов, имеющейся в Кодексе о земле. Так, например, производственные зоны, зоны транспортной, инженерной инфраструктуры, зоны специального назначения можно отнести к землям промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения (ст. 115 Кодекса о земле). Рекреационные зоны лишь частично охватывают земли, занятые лесами (ст. 114 Кодекса о земле), не совпадая с ними по целевому признаку. Жилые и общественно-деловые зоны в основном совпадают с землями застройки (ст. 110 Кодекса о земле), но не в полной мере. Только земли сельскохозяйственного назначения (ст. 112 Кодекса о земле) соответствуют режиму сельскохозяйственных зон. При этом отсутствует специальная зона, охватывающая земли общего пользования (ст. 111 Кодекса о земле). Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» указывает только, что территориальные зоны в населенных пунктах могут включать в себя территории общественного пользования (площади, улицы, проезды, дороги, водоемы и иные объекты).

Таким образом, при значительном несовпадении функционального зонирования территорий населенных пунктов и внутреннего состава

ва этих земель возникает необходимость разрешить данную ситуацию. Возможно несколько вариантов решения данной проблемы, ни один из которых, по мнению автора, не является оптимальным в настоящее время.

Во-первых, можно совсем отказаться от закрепления определенного состава земель населенных пунктов, заменив его градостроительной классификацией соответствующих территориальных зон. По такому пути пошло земельное законодательство Российской Федерации (ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации), признав, по сути, приоритет градостроительных норм в регулировании использования земель населенных пунктов. Такой подход можно считать объективно обоснованным, если рассматривать земли поселений лишь как составную часть соответствующих территорий, которая должна использоваться в неразрывной связи с другими природными и антропогенными объектами.

Данный путь в условиях Республики Беларусь потребует пересмотра понятий и других категорий земель, которые не смогут входить в состав земель населенных пунктов.

Во-вторых, можно сохранить существующий состав земель населенных пунктов, который является достаточно оптимальным. Но тогда потребуются определить возможность использования этих земель с учетом отнесения их к различным территориальным зонам. Так, например, уже упоминавшиеся земли общего пользования могут находиться в различных зонах – рекреационных, общественно-деловых, жилых и других. Для каждой зоны будет установлен свой градостроительный регламент ее использования, как это предусмотрено градостроительным законодательством (ст. 48 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»). В этом случае некоторое единство целевого использования этих земель, благодаря которому они выделяются в самостоятельный вид, будет нарушено. То же самое может произойти с другими видами земель. Установить же детальные правила использования разного вида земель населенных пунктов в разных зонах представляется весьма проблематичным.

Следует отметить, что состав земель населенных пунктов, указанный в земельном законодательстве, не является единственной классификацией. В специальной литературе указывается на существова-

ние других подходов к этому вопросу. Например, А. П. Сизов отмечает, что на основе законодательного деления разработан ряд землеустроительных классификаций земель населенных пунктов. Проводится также кадастровое деление территории населенных пунктов в целях структурирования имущественно-земельного комплекса при регистрации недвижимости и управлении ею¹⁰.

Действительно, указанные факторы влияют на правовой режим земель населенных пунктов, но чрезвычайно усложняют определение состава земель этой категории. Представляется, что необходимо сохранить более четкую классификацию на основе имеющейся в земельном законодательстве, дополнив ее градостроительными признаками.

Остается дискуссионным вопрос о соотношении земель населенных пунктов и других земель, которые находятся за пределами черты населенного пункта, но предназначены для его потребностей. К таким землям можно отнести земли пригородных и зеленых зон городов, которые не включаются в состав земель городов, но используются совместно с ними. Из ст. 117 Кодекса о земле, которая определяет назначение этих земель, усматривается преимущественно хозяйственное назначение земель пригородных зон и экологическое назначение земель зеленых зон. Их использование всегда согласовывается с развитием городов на уровне градостроительного планирования и использования земель. Проекты границ пригородных зон относятся к градостроительным проектам специального планирования на местном уровне (ст. 43 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»). Данные проекты могут быть составной частью градостроительных проектов общего и детального планирования, в том числе в городах.

Возможность согласования градостроительных проектов городов и пригородной зоны не меняет правовой статус этих земель, в том числе тех, которые со временем должны войти в территорию города. Земельное законодательство не предусматривает возможность передачи части пригородных территорий, предназначенных для расширения города, в ведение городских органов управления. Для того чтобы этот процесс приобрел более регулируемый и плановый характер, уместно использовать такой механизм, как резервирование земельных территорий для развития города. Он позволит упорядочить правовой режим земель пригородных территорий с учетом особенностей ис-

пользования земли в городах. Это использование носит преимущественно несельскохозяйственный характер, предусматривая в то же время более широкие возможности по получению земельных участков во владение, пользование или частную собственность.

Таким образом, при обновлении земельного законодательства, которое планируется в ближайшее время, потребуются корректировки в определении состава земель населенных пунктов с учетом их значения в градостроительной деятельности. Основная цель таких изменений заключается в том, чтобы привести в соответствие нормы земельного и градостроительного законодательства в части использования земель населенных пунктов. Данный вопрос является проблемным и требует дальнейшего обсуждения.

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2–3. С. 38–82.

² Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 19. С. 73–85.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ Земельное право: Учеб. / Под ред. С. А. Боголюбова. М., 2003. С. 313–314.

⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 109. С. 19–48.

⁶ Проблемы взаимосвязанного развития населенных мест и прилегающих территорий (на примере г. Гродно): Рекомендации международного семинара / Белорус. гос. науч.-исслед. и проект. ин-т градостроительства; авт. коллектив Шпит Ю. В. и др. Мн., 1988. С. 8–9.

⁷ Манак Б. А. Насельніцтва Беларусі: рэгіянальныя асаблівасці развіцця і рассялення. Мн., 1992. С. 26.

⁸ Размещение населения в СССР: региональный аспект динамики и политики народонаселения / Б. С. Хорев, Б. Н. Волюнская, И. А. Данилова и др. М., 1986. С. 26; Хорев Б. С. Планирование поселений: предпосылки и возможности. Йошкар-Ола, 1987. С. 7.

⁹ Заламаеў В. В. Недасканаласць зямельнага заканадаўства як адна з прычын заняпаду малых гарадоў і мястэчак // Прававая рэформа ў Рэспубліцы Беларусь: вопыт, праблемы, перспектывы: Тэз. дакл. рэсп. навук.-практ. канф. (24–25 красавіка 1997 г.): У 2 ч. Гродна, 1997. Ч. 2. С. 33–34.

¹⁰ Сизов А. П. Мониторинг городских земель с элементами их охраны. М., 2000. С. 21–24, 39.