

Макаров Олег Олегович

кафедра земельного права
Государственного университета по землеустройству,
главный специалист Государственного казенного
учреждения города Москвы «Организатор перевозок»

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Аннотация:

В статье проводится мысль о том, что охрана земель городов должна сочетаться с их эффективным использованием при соблюдении экологических, градостроительных и иных требований в процессе использования земельных участков. Раскрывается сущность понятия «охрана земельных участков в населенных пунктах», приводится сравнительный анализ принятых в настоящее время в отечественной практике моделей градостроительного зонирования территорий. Автор убежден, что многие противоречия, возникающие при проведении градостроительного зонирования, можно преодолеть путем разработки методических документов, основанных на практике установления и применения градостроительных регламентов.

Ключевые слова:

использование земель населенных пунктов, охрана земель населенных пунктов, урбанизация, градостроительные требования, модели градостроительного зонирования территорий, регламентная модель, градостроительные регламенты.

Makarov Oleg Olegovich

Land Law Department,
State University of Land Management,
Chief Specialist, State Official Establishment
in the city of Moscow "Organizer of transportation"

THE PECULIARITIES OF REGULATION OF LAND USE AND PROTECTION IN THE SETTLEMENTS

Summary:

The author argues that the protection of urban land should be combined with their effective utilization, which presupposes compliance with the environmental, town-planning and other requirements in the process of land use. The essence of the concept of "protection of land in the settlements" is revealed. The article provides a comparative analysis of the town-planning models zoning currently applied in the domestic practice. The author is convinced that many contradictions, arising when the town-planning zoning is been carried out, can be overcome by development of the guidance documents based on the practice of setting and application of the town planning regulations.

Keywords:

land use in settlements, land protection in settlements, urbanization, town planning requirements, models of town planning zoning, regulatory model, town planning regulations.

Планирование использования и охраны земель представляет собой функцию государственного управления по определению направлений использования земель с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов [1, с. 99]. Такая деятельность осуществляется на основе данных мониторинга, землеустройства, государственного земельного кадастра. Напряженная экологическая ситуация в населенных пунктах, в частности в городах, определяется неудовлетворительным состоянием почвы.

В градостроительной литературе 1960-х гг. большое внимание уделялось детальной классификации городских поселений с учетом численности населения и экономичности населенного пункта.

В 1962 г. Ю.Г. Жариков в своей работе: «Охрана почв по советскому законодательству» пишет «Огромные площади земель заняты... городскими, различными промышленными предприятиями и организациями, транспортными магистралями. Охрана этих земель также имеет важное народнохозяйственное значение... Эксплуатация городских земель должна производиться с учетом строгого соблюдения требований коммунальной гигиены и санитарной охраны почв. Промышленные, строительные горнодобывающие предприятия и другие организации, использующие земли в своих специальных целях, обязаны осуществлять мероприятия по восстановлению плодородия почв на затронутых работами землях. Они не должны допускать таких приемов и методов в своей деятельности, которые способствовали бы разрушению и порче земель, засолению, заболачиванию и другим формам утраты плодородия почв» [2].

В целом в настоящее время экологическая ситуация в городах продолжает ухудшаться. Особую роль в нарастании проблем сыграла урбанизация. Индустриальная революция породила – экистическую урбанизацию, изменения поселенческой структуры привели к смене типа общества – из сельского оно становилось городским.

В тех же случаях, когда мы имеем дело с земельными участками, используемыми в качестве средства сельскохозяйственного производства, целесообразно, по их мнению, ограничиться термином «рациональное использование земель» [3, с. 85]. Представляется, что охрану земель

не следует сводить лишь к случаям их неприкосновенности. Эта форма охраны совершенно неприемлема по отношению к землям городов. Наоборот, охрана сочетается с интенсивным использованием земельных ресурсов и является необходимым условием их длительного и эффективного использования. В то же время использование и охрана земель находятся в сложном соотношении.

На наш взгляд, охрана земель любой категории, разумеется, и земель городских населенных пунктов и их рациональное использование отражают две формы взаимодействия общества и природы: природопользование и охрану окружающей природной среды. Когда мы говорим о рациональном использовании городских земель, то предполагаем соблюдение экологических, градостроительных и иных требований в процессе использования земельных участков. В этом случае не возникает необходимости в применении мер по охране земель, следовательно, в определенном смысле требования рационального использования и охраны земель сливаются. Однако в случае, если предусмотренные законодательством требования в процессе эксплуатации земель не соблюдаются, происходит ухудшение качества земель и соответственно окружающей среды [4].

Кроме того, необходимо отметить, что охрана земельных участков в населенных пунктах – это нормотворческая, контрольно-надзорная, разрешительная, юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, направленная на рациональное использование и восстановление земли населенных пунктов как компонента окружающей среды, охрану земли населенных пунктов как объекта права собственности, а также организацию землеустройства в соответствующем населенном пункте.

Также, следует уделить должное внимание сравнительному анализу принятых в настоящее время в отечественной практике двух моделей градостроительного зонирования территорий. Выделим следующие важные положения. Обе модели исходят из необходимости в современных социально-экономических условиях обеспечить правовой режим реализации основных положений градостроительной документации. Принципиальное различие здесь в том, что проектная модель считает достаточной для этого систему зонирования, принятую в генеральном плане города, а регламентная исходит из необходимости установления нового для существующей практики особого вида зонирования с системой градостроительных регламентов. Общим местом обеих моделей является признание объективной необходимости поэтапной регламентации территории. Различие в том, что проектная модель предполагает этапность в качестве неперемного условия для определения правового режима территорий, а регламентная модель подразумевает, что правовой режим определяется уже на первой стадии, а затем может производиться лишь его выборочная детализация, которая не является обязательной.

При всем обилии различий между обеими моделями необходимо признать, что они не исключают друг друга. Как градостроительное зонирование, полученное в рамках проектной модели, возможно облечь в формальную структуру правил землепользования и застройки, установленную сегодня действующим Градостроительным кодексом, так и разработанные в соответствии с регламентной моделью градостроительные регламенты возможно корректировать, детализировать по мере разработки градостроительной документации (проектов планировки), что также не исключено действующим законодательством. Ключом к пониманию различий обеих моделей градостроительного зонирования может служить восприятие понятия «город» в целом и отношение к первичности различных элементов городской застройки. Таким образом, различия обеих моделей градостроительного зонирования обусловлены принципиально разной методологией в последовательности понимания города: от города как единого организма, состоящего из многих сложных систем, к участку земли как к одному из первичных элементов системы или от участка как объекта правоотношений к городу как к совокупности таких участков.

Многие противоречия, возникающие при проведении градостроительного зонирования в рамках обеих моделей, можно преодолеть путем разработки методических документов, основанных на практике установления и применения градостроительных регламентов. Подобная методика могла бы объединить достоинства обеих моделей, адаптировать их требованиям действующего законодательства. В целях практического применения она должна содержать положения, позволяющие с одинаковым эффектом применять систему градостроительного зонирования в городских поселениях различного типа, учитывать региональные особенности градостроительной деятельности.

Большая часть правил застройки, разработанных в современной России, тяготеет к регламентной модели зонирования. Причину этого, по всей видимости, следует искать в более ресурсоемкой проектной модели. Действительно, проведение зонирования в соответствии с основными положениями проектной модели требует привлечения большого числа ресурсов: финансовых (разработка большого количества документации), кадровых (обеспечение процесса зонирования) и информационных (необходимость наличия и постоянной актуализации информационной базы). Система трехступенчатой разработки документации, установленная проектной моде-

лю, предполагает сложную систему зон и действительно оправдана в Москве с ее крайне усложненной планировочной структурой, проявляющейся в многообразии функциональных, строительных и ландшафтных характеристик городской среды десятиmillionного мегаполиса. Она может быть повторена в некоторых крупнейших городах страны, но вряд ли будет востребована в большинстве малых и средних городов России [5].

Разногласия, возникшие на почве регулирования использования и охраны земель населенных пунктов, по нашему мнению, возникли в виду отсутствия легального определения рационального использования земель. Поэтому автором предлагается дополнить ЗК РФ отдельной статьей, определяющей рациональное использование земель для каждой категории земель отдельно, так как действующее законодательство основной акцент делает на земли сельскохозяйственного назначения.

Ссылки:

1. Сырых Е.В. Земельное право : учебник для вузов. М., 2005. С. 99.
2. Жариков Ю.Г. Охрана почв по советскому законодательству. М., 1962.
3. Ибрагимов К.Х., Ибрагимов А.К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие, сущность и особенности правовой охраны // Право и политика. 2004. № 4. С. 85.
4. Пронин А.А. Права человека: аспекты проблемы : монография. Екатеринбург, 2006. 212 с.
5. Пронин А.А. Российская эмиграция разных волн и регионов рассеяния в авторефератах диссертаций, изданных в РСФСР – России в 1980–2003 гг. (на основе государственных библиографических указателей: Книжная летопись. Дополнительный выпуск. Авторефераты диссертаций. 1981–1992; Летопись авторефератов диссертаций. 1993–2003) : библиографический указатель. Екатеринбург, 2006. 80 с.

References:

1. Syrykh, EV 2005, *Land law: a textbook for high schools*, Moscow, p. 99.
2. Zharikov, YG 1962, *Soil Protection under Soviet legislation*, Moscow.
3. Ibragimov, KH & Ibragimov, AK 2004, 'Agricultural land: concept, nature and features of the legal protection', *Law and Politics*, no. 4, p. 85.
4. Pronin, AA 2006, *Human rights: aspects of the problem: monograph*, Ekaterinburg, 212 p.
5. Pronin, AA 2006, *Russian emigration waves of different regions and scattering in abstracts of dissertations published in the RSFSR – Russia in 1980-2003 (based on the state of bibliographies: Book Chronicle. Additional issue. Abstracts of dissertations. 1981-1992; Chronicle of theses. 1993-2003): bibliography*, Ekaterinburg, 80 p.