Правовой режим земель населенных пунктов

Цель: изучить основные понятия темы, состав земель поселений и зонирование территорий; особенности правового режима земель городов федерального значения и закрытых административно-территориальных образований; учиться ориентироваться в земельном законодательстве по землям населенных пунктов.

Вопросы для изучения:

1. Понятие земли населенных пунктов
2. Состав земель поселений и зонирование территорий.
3. Особенности правового режима земель городов федерального значения.
4. Правовой режим закрытых административно-территориальных образований.

Согласно ст. 83 ЗК РФ: Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Планировка, застройка и использование земельных ресурсов населенных пунктов осуществляется с учетом вида территориальных зон, на которые делятся земли населенных пунктов. Территориальные зоны определяются при зонировании территорий муниципальных образований в правилах землепользования и застройки (ст. 1 ГрК РФ). Отнесение земельного участка к той или иной территориальной зоне определяет особенности его правового режима.

При зонировании земель населенных пунктов могут выделяться различные территориальные зоны, разрешенное использование которых определяется в соответствии с положениями ст. 35 ГрК РФ. С учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства на территории муниципальных образований органы местного самоуправления могут устанавливать виды территориальных зон, прямо не поименованных в ЗК и ГрК РФ.

Для каждой территориальной зоны устанавливается градостроительный регламент - это виды разрешенного использования 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, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Границы территориальных зон устанавливаются по красным линиям, естественным границам природных объектов, границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований, линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений, иным границам.

Лица, использующие земельные участки, должны исполнять градостроительные регламенты. Такая обязанность отсутствует только у собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

При выборе собственниками, землепользователями, землевладельцами, арендаторами вида разрешенного использования земельного участка следует учесть, что согласно ст. 37 ГрК РФ разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. В то же время использование земельных участков всеми правообладателями должно производиться в соответствии с целевым назначением, разрешенным использованием земельных участков, отраженным в решении о предоставлении земельного участка, в правоустанавливающих документах (ст. ст. 40, 42 ЗК РФ). Поэтому в любом случае изменение вида использования земельного участка в рамках закрепленных в градостроительном регламенте основных и вспомогательных видов разрешенного использования требует принятия соответствующего решения компетентного органа государственной власти или органа местного самоуправления, которое необходимо для внесения изменений в кадастровую и иную документацию.

Выделяют следующие виды территориальных зон:

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 зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

В состав общественно-деловых зон могут включаться: зоны делового, общественного и коммерческого назначения; зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения; зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления

производственной и предпринимательской деятельности; общественно-деловые зоны иных видов.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан. В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

В состав производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур могут включаться: коммунальные зоны - зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли; производственные зоны - зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду; иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи. Для защиты жилых, общественно-деловых и рекреационных зон, а также зон с ограниченным использованием территории вокруг производственных зон в случае необходимости устанавливаются санитарно-защитные зоны.

Перечисленные объекты являются достаточно вредными для людей, поэтому при их размещении на территории населенных пунктов обеспечивается соблюдение необходимых расстояний от таких объектов до территорий жилых, общественно-деловых и рекреационных зон и других требований, предусмотренных градостроительными нормативами и правилами застройки. Если эксплуатация данных объектов оказывает прямое вредное воздействие на безопасность населения, то они размещаются за пределами городских и сельских поселений. В этих зонах не допускается размещение жилых домов, дошкольных образовательных и общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения и отдыха, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, садоводческих, дачных и огородных производственных кооперативов, а также производство сельскохозяйственной продукции.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться: зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.); зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения. Зоны сельскохозяйственного использования являются своего

рода резервными территориями для дальнейшей застройки городских и сельских населенных пунктов.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

В рекреационных зонах не допускаются строительство и расширение действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах. В соответствии со ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды» условия и способы сбора, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, должны быть безопасными для окружающей среды.

Зоны военных объектов предназначены для размещения войсковых частей, под военные лагеря, стрельбища, полигоны, аэродромы и для других целей, связанных с нуждами обороны. На территории зон военных объектов могут располагаться и организации оборонного комплекса. Приведенный перечень не является исчерпывающим. Зоны военных объектов и иные режимные территории предназначены для размещения объектов, имеющих особый режим, который устанавливается органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления и в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами, со специальными нормативами и правилами застройки.

В ст. 1 ГрК РФ дается определение территорий общего пользования как территорий, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (среди них площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары). Поскольку как объект земельных отношений земельный участок представляет собой часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке (п. 2 ст. 6 ЗК РФ), терминология градостроительного законодательства является более удачной, поскольку земли, занятые улицами, проездами, набережными и тому подобными объектами общего пользования, крайне редко индивидуализированы (т.е., как правило, не являются земельными участками).

Границы территорий общего пользования должны быть установлены в законном порядке и иметь документальное подтверждение. Особое значение в данном случае имеют документы территориального планирования, где выделяют красные линии. В соответствии со ст. 1 ГрК РФ *красные линии* обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередач, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопрово-

ды, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. Красные линии отделяют территории общего пользования от других территорий, которые находятся или могут находиться в собственности физических и юридических лиц.

Запрет на приватизацию распространяется на все земельные участки, расположенные в пределах территорий общего пользования. Косвенно данное положение подтверждается и п. 8 ст. 28 ФЗ «О приватизации государственного имущества», в соответствии с которым отчуждению не подлежат земельные участки в составе земель общего пользования. Данное правило не исключает использование земельных участков гражданами и юридическими лицами на иных правах (аренда, безвозмездное срочное пользование и т.д.).

Если земельный участок частично попадает в территорию общего пользования (например, только часть земельного участка находится в границах красной линии), то при отсутствии иных ограничений в приватизации земельного участка и наличии возможности в соответствии со ст. 6 ЗК РФ выделить из всего земельного участка участок, расположенный в пределах границ территории общего пользования, заинтересованное лицо может провести работы по разделению участка, осуществить кадастровый учет вновь образованных участков и обратиться в уполномоченный орган с заявлением о приобретении в собственность земельного участка, не относящегося к территории общего пользования.

Пригородная зона - это территория, расположенная по периметру границы населенного пункта и предназначенная для перспективного развития населенного пункта и для размещения хозяйственной и социальной инфраструктуры.

Границы пригородной зоны определяются при разработке генерального плана или проекта планировки и застройки населенного пункта.

В состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.

В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

Для каждой зоны устанавливаются *градостроительные регламенты*. Действие градостроительного регламента распространяется в раной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования, за исключением территорий памятников и ансамблей, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации, территорий общего пользования и др.

Градостроительные регламенты, правила землепользования и застройки для каждой зоны устанавливаются индивидуально, с учетом особенностей расположения данной зоны.

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или уполномоченными органами местного само-

управления в соответствии с федеральными законами определяются земельные участки, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых они не устанавливаются.

Правовой режим городов и других поселений характеризуется рядом ограничений в порядке землепользования и хозяйственной деятельности организаций, действующих на территории поселений. Так, согласно Воздушному кодексу в целях безопасности полета воздушных судов вокруг аэропортов не допускается строительство высоких зданий.

Исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территории развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, РФ, субъектов РФ муниципальных образований осуществляется территориальное планирование. Документы территориального планирования подразделяются на:

а) документы территориального планирования Российской Федерации;

б) документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;

в) документы территориального планирования муниципальных образований.

Такие документы являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в следующих областях:

а) федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения;

б) оборона страны и безопасность государства;

в) энергетика;

г) высшее образование;

д) здравоохранение.

Схемы территориального планирования Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Схемы территориального планирования Российской Федерации, включающие в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов обороны и безопасности, утверждаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации в области обороны и законодательством Российской Федерации о государственной тайне.

Схемы территориального планирования субъектов РФ согласовывается высшим по отношению к субъекту органом власти и заинтересованными органами местного самоуправления, подлежат официальному опубликованию, в том числе и на официальном сайте субъекта РФ в сети «Интернет». Срок согласования проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации не может превышать три месяца со дня его направления на согласование.

В случае нарушения прав собственников земельных участков и объектов капитального строительства в результате утверждения схемы территориального планирования субъекта РФ они вправе оспорить эти схемы в судебном порядке (п.7. ст15 ГрК РФ).

Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

а) схемы территориального планирования муниципальных районов;

б) генеральные планы поселений;

в) генеральные планы городских округов.

Проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит согласованию в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится муниципальный район, с заинтересованными органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, имеющих общую границу с муниципальным районом, в целях соблюдения интересов населения.

Градостроительная деятельность в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе регулируется ст.63 ГрК РФ.

В случае, если законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами указанных субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия, установленные частью 3 статьи 8 ГрК РФ, осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований закреплены в Законе РФ «О закрытом административно-территориальной образовании».

Литература:

1. Земельное право : учебник / под ред. И.А. Соболь, Н.А. Волковой, Р.М. Ахмедова. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити-Дана : Закон и право, 2016. – 383 с. : ил. – (Dura lex, sed lex). – Режим доступа: по подписке. – URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=447159

2.Субочева, В.А. Земельное право современной России : учебное пособие / В.А. Субочева ; Тамбовский государственный технический университет. – Тамбов : Тамбовский государственный технический университет (ТГТУ), 2017. – 98 с. : ил. – Режим доступа: по подписке. – URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=499189