

СООТНЕСЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ЗЕМЛИ ПОСЕЛЕНИЙ» И «ЗЕМЛИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ» В РАМКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Н.Г. Овчинникова, Ю.С. Новик, С.О. Черняк

Донской государственный технический университет

В статье раскрыто содержание земель населенных пунктов и земель поселений, описаны происходящие изменения в законодательстве РФ касательно таких земель, а также указаны противоречия данных изменений, содержащиеся в нормативно-правовых актах земельного и градостроительного законодательства.

Ключевые слова: земли населенных пунктов, земли поселений, законодательство РФ, федеральный закон, генеральный план.

In the article is revealed to content the lands of populated locality and the lands settlements, described to changes in the legislation of the Russian Federation, the USSR about such lands, and also pointed to contradictions of these changes containing in regulatory legal acts of the land and town-planning legislation.

Key words: the lands of populated locality, the land settlement, the Russian Federation legislation, the federal law, the general plan.

Определение категории земель населенных пунктов появилось в законодательстве нашей страны после принятия закона СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении основ земельного законодательства СССР и союзных республик» и Земельного кодекса РСФСР от 1970 г.[1]. В предыдущей редакции Земельного кодекса РСФСР от 1922 г. не предусматривалось разделение земель на категории по целевому назначению, как в действующем в настоящее время законодательстве. Землям населенных пунктов подобны существовавшие ранее городские земли, отделяющиеся от иных земель городской чертой. Специальными узаконенными распоряжениями определяется порядок и режим использования земель. Прочие земли, находящиеся за пределами городской черты, принадлежали к территории волостей и попадали под общее ведение земельных органов.

С утверждением Земельного кодекса РСФСР 1970 г. произошло разделение земель территории страны на шесть категорий, включая земли населенных пунктов. Данная категория земель была разделена на два подвида – земли городов и земли сельских населенных пунктов. В Земельном кодексе РСФСР 1991 г. было ратифицировано уже семь категорий, сохранены указанные категории земель и обозначены как «земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов)» [2].

В 2001 г. с принятием нового ЗК РФ земли населенных пунктов получили привычное для большинства наименование «земли поселений» [3]. Однако с 1 января 2007 г. указанная категория снова именуется «земли населенных пунктов», что нашло отражение в Федеральном законе № 232 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» [6].

Земли населенных пунктов, как одна из семи категорий земель, установлена статьей 7 ЗК РФ[3]. Ценность данной категория земель заключена, в первую очередь, в качестве территориального пространства, которое предусмотрено для создания в его границах объектов недвижимости различного назначения и иных объектов, необходимых для комфортного проживания населения, инженерной, селитебной, транспортной и других видов инфраструктуры. Именно на территории земель данной категории возможна

высокоэффективная реализация инвестиционных и строительных процессов, а также различных форм градостроительной деятельности. По этим причинам градостроительное законодательство также участвует в регулировании вопросов использования и охраны данных земель.

В связи с тем, что понятия «земли поселений» и «земли населенных пунктов», используемые в Градостроительном и Земельном кодексах РФ, близки по смысловому значению, в применении законодательства на практике возникает ряд проблем.

В законодательстве о местном самоуправлении и в земельном законодательстве термин «поселение» употребляется в отличных значениях в зависимости от конкретного содержания правовых норм, в сфере которых он применяется, учреждается на основе комментариев к этим нормам и правоприменительной практики. Однозначно, что в Градостроительном кодексе РФ понятие «территории поселения» применяется в значении населенного пункта. Градостроительный кодекс РФ в положениях о территориальном планировании поселений, градостроительном зонировании, планировке территорий применяет понятие «поселение», в то время как само понятие данным законодательным актом не раскрывается [4].

Примером явных противоречий в содержании нормативно-правового акта является определение генерального плана. В соответствии с кодексом, генеральный план представляет собой градостроительный документ, определяющий в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, границы и направления развития территорий поселений и городских округов, изменение и установление границ населенных пунктов, входящих в состав поселений и городских округов, развитие социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, функциональное зонирование территорий, градостроительные требования к сохранению особо охраняемых природных территорий и объектов историко-культурного наследия, экологическому и социальному благополучию. Генеральный план – это документ территориального планирования, который способен служить как пространственное отображение путей социально-экономического развития субъектов РФ, программных документов развития городских округов, муниципальных районов и их стратегий градостроительного развития. Наряду с этим, в определении ведется речь как о землях населенных пунктов, так и о территориях поселения и городских округов, что в совокупности приводит к трудностям восприятия и смешению терминов градостроительного и земельного законодательств.

Базируясь на положениях Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в состав муниципального образования ранее включали городские и сельские поселения, несколько поселений, части поселений, объединенных общей территорией, или иные населенные территории. Понятие «населенные пункты» применялось в законодательстве исключительно во вспомогательных целях, следствием чего стало отсутствие надлежащих оснований для выделения категории земель населенных пунктов при принятии очередного Земельного кодекса РФ.

Утверждение, что территории, входящие в состав поселения, должны быть отнесены к одной категории земель (а именно «земли населенных пунктов»), ошибочное и исходит из соотношения вышеизложенных норм и норм земельного законодательства о категории земель поселений. В этом случае понятие «поселение» имеет более широкий смысл и никак не согласуется с понятием «населенный пункт».

Трансформация понятийного аппарата, затрагивающего дефиницию «населенные пункты», произошла с вступлением в силу нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [5]. Законом были оставлены понятие поселения и разделение его на городские и сельские поселения, где сельское поселение определяется как один или несколько объединенных сельских населенных пунктов, местное самоуправление в которых реализуется населением прямо и/или через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение интерпретируется как город или поселок с примыкающей территорией. В состав городского или сельского поселений одновременно могут быть включены несколько населенных пунктов.

Существенным положением следует считать, что территорию поселения составляют:

- 1) земли населенных пунктов и прилегающие к ним земли общего пользования;
- 2) рекреационные земли и земли, предназначенные для развития поселения;
- 3) территории традиционного природопользования населения.

В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения, что противоречит положению ЗК РФ, удостоверявшего, что иные категории земель в пределах территорий поселений находиться не могут.

В дальнейшем именно эти условия стали основой для внесения изменений в градостроительное и земельное законодательство в целях приведения положений данных отраслей в соответствие с новыми принципами муниципального устройства Российской Федерации.

С принятием нового Градостроительного кодекса и введением термина «поселение» Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», содержащим поправки к Земельному кодексу РФ, понятие «земли поселений» сменилось на «земли населенных пунктов», а дефиниция «черта поселения» была исключена из текста ЗК РФ. На смену ему было введено понятие «граница населенного пункта». Такие различные понятия, как поселение в статусе муниципальное образование и поселение в качестве категории земель, получили идентичное обозначение в законодательстве.

Явным недочетом введенных поправок является отсутствие в нынешнем законодательстве конкретного истолкования понятия «населенный пункт». Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установлены виды населенных пунктов. К сельским населенным пунктам относятся села, поселки, станицы, хутора, деревни и другие населенные пункты, местное самоуправление в которых осуществляется населением прямо и/или через выборные и иные органы местного самоуправления.

Административный центр сельского поселения, муниципального района, назначенный с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, где управление осуществляет представительный орган соответствующего муниципального образования, также признается населенным пунктом. Данные положения не позволяют вывести общее определение для населенного пункта.

В действующей редакции Земельного кодекса РФ в статье 83 «Понятие земель населенных пунктов и понятие границ населенных пунктов» земли населенных пунктов имеют следующую трактовку – земли, предназначенные и используемые для развития и застройки населенных пунктов. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от иных категорий земель. Черты не могут выходить за границы муниципальных образований и земельных участков, принадлежащих гражданам или юридическим лицам, либо пересекать их. Понятие «земли населенных пунктов» применяется в законодательстве в целях ограничения территории, на которые распространяются полномочия органов местного самоуправления по управлению использованием земель и регулированию градостроительства.

Усовершенствование современного законодательства и устранение содержащихся в нем противоречий может быть осуществлено посредством внесения должных поправок в основные законодательные акты, а именно в Градостроительный и Земельный кодексы РФ, а также в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Несогласованность положений о категории земель населенных пунктов и земель поселений будет иметь место, пока земельное и градостроительное законодательство не придет к четкому разграничению значений данных терминов.

Литература

1. Земельный кодекс РСФСР от 01.07.1970г.
2. Земельный кодекс РСФСР от 01.07.1991г.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016).
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016).
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
6. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18.01.2006 г. № 232-ФЗ.
7. Овчинникова, Н.Г., Иванова, А.М., Лутошечкина, О.В. Территориально-планировочная организация Ростовской области как неотъемлемая часть устойчивого развития // Экономика и экология территориальных образований. – 2014. – №1.

Literature

1. The land code RSFSR of 01.07.1970.
2. The land code RSFSR of 01.07.1991.
3. "The land code of the Russian Federation" of 25.10.2001 N 136-FZ (an edition of 03.07.2016) (with amendment and additional, вступ. in force from 01.09.2016).
4. "The town-planning code of the Russian Federation" of 29.12.2004 N 190-FZ (an edition of 03.07.2016) (with amendment and additional, вступ. in force from 01.09.2016).
5. Federal law "About the General Principles of the Organization of Local Self-government in the Russian Federation" of 06.10.2003 N 131-FZ.
6. The federal law "About Introduction of Amendments to the Town-planning Code of the Russian Federation and Separate Legal Acts of the Russian Federation" of 18.01.2006 N 232-FZ.
7. Ovchinnikova N. G., Ivanova A. M., Lutoshechkina O. V. Territorial and planning organization of the Rostov region as integral part of sustainable development//Economy and ecology territorial образований-2014-№1.

Наталья Геннадьевна Овчинникова – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Natalya Gennadyevna Ovchinnikova - is Candidate of Economic Sciences, the associate professor «Economy of environmental management and the inventory» of the Don state technical university.

Юлия Сергеевна Новик – студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Yulia Sergeyeвна Novick - is the student of «Economy of Environmental Management and Inventory» department of the Don state technical university.

Светлана Олеговна Черняк – студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Svetlana Olegovna Chernyak - is the student of «Economy of Environmental Management and Inventory» department of the Don state technical university.

344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1

344000, Rostov-on-Don, Gagarin Square, 1

Тел.: +7(863) 295-03-32; e-mail: donong160875@yandex.ru
