

АНАЛИЗ КОМПЛЕКСА ПРОБЛЕМ УСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА МЕЖСЕЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

К.В. Тихонова, В.Я. Ксенз

Донской государственный технический университет

В статье рассматривается понятие межселенных территорий, определяются основные особенности их использования, а также приводятся существующие на сегодняшний день проблемы межселенных территорий. Представлены предложения по решению основных проблем, связанных с межселенными территориями. Проведенный анализ обосновывает необходимость гармонизации законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: межселенные территории, правила землепользования и застройки, зонирование территории, правовой режим использования.

The article deals with the concept of inter-settlement territories, defined the basic features of their use, and are currently existing problems of inter-settlement territories. Presents proposals to resolve the major problems associated with the inter-settlement territories. The analysis substantiates the need to harmonize legislation in this field.

Key words: inter-settlement areas, land use and development, zoning, the legal regime of use.

В настоящее время в отношении земель населенных пунктов вопросы зонирования и всех вытекающих аспектов закреплены законодательно и проработаны, однако применительно к территориям за пределами границ поселений они практически не освещены, в результате чего возникают некоторые проблемы в их использовании.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территории, находящиеся вне границ поселений, называют межселенными. В состав таких территорий могут входить упраздненные в связи с низкой плотностью сельского населения и труднодоступной местностью поселения [1].

Основным назначением данных территорий является выполнение отдельных государственных полномочий и решение вопросов межпоселенческого характера. Органы местного самоуправления муниципального района решают вопросы местного значения на межселенных территориях, а предусмотренные законодательством для местных бюджетов доходы поступают в бюджет муниципального района. Органы муниципального района на межселенных территориях обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения.

Следует выделить следующие нормативно-правовые акты, регулирующие положение межселенных территорий:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.
2. Федеральный закон от 6.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р.

В соответствии с определением Конституционного суда РФ от 03.04.2007 г. № 171-О-П выделение межселенных территорий допускается только на территориях с низкой плотностью населения. В распоряжении Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р представлены территории с низкой плотностью населения, где перечислены субъекты РФ и муниципальные районы по федеральным округам [2].

Анализируя вышеприведённые документы, можно выделить основные особенности использования межселенных территорий:

- 1) входят в состав муниципального района, не являются отдельным муниципальным образованием;
- 2) включают земли всех категорий, за исключением земель поселений;
- 3) территория с низкой плотностью населения субъекта РФ не разграничивается между поселениями;
- 4) могут представлять собой прилегающие к территории поселения рекреационные земли, земли для развития поселения, земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения;
- 5) являются основой для образования новых населенных пунктов;
- 6) могут использоваться как функционально застраиваемые территории (допускается размещение промышленных, инженерных, транспортных и иных объектов);
- 7) могут использоваться для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов);
- 8) природная среда межселенных территорий служит основой санитарного и экологического благополучия населения городов и поселений [3].

Рядом авторов был проведен обобщенный анализ сложившихся проблем межселенных территорий, представленных на рис. 1 в виде блок-схемы.

Стоит отметить, что становится необходимой разработка плановой документации по зонированию межселенных территорий в порядке проведения землеустройства, поскольку документы территориального планирования и градостроительные регламенты, как составные части Правил землепользования и застройки, согласно ст.36 п. 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации для данных территорий вообще не устанавливаются.

Несмотря на отсутствие в действующем законодательстве каких-либо особенностей применительно к правилам землепользования и застройки межселенных территорий муниципальных районов, их содержание несколько отличается от содержания правил землепользования и застройки городских округов, населенных пунктов. Одно из отличий наблюдается при подготовке карты градостроительного зонирования, это связано с тем, что большая часть межселенных территорий муниципальных районов, как правило, представлена землями запаса, сельскохозяйственными угодьями в составе земель сельскохозяйственного назначения и иными землями, на которые, согласно части 6 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, градостроительные регламенты не устанавливаются. Следовательно, территориальные зоны для таких земель не могут быть установлены, так как, исходя из определения, приведенного в статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, территориальные зоны – зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Кроме того, на межселенных территориях муниципальных районов, как правило, находится большое количество земельных участков, предназначенных для размещения линейных объектов и (или) занятых линейными объектами, земельных участков, предназначенных для добычи полезных ископаемых. Такие земельные участки хоть и могут включаться в границы территориальных зон, но не подлежат регламентированию согласно части 4 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

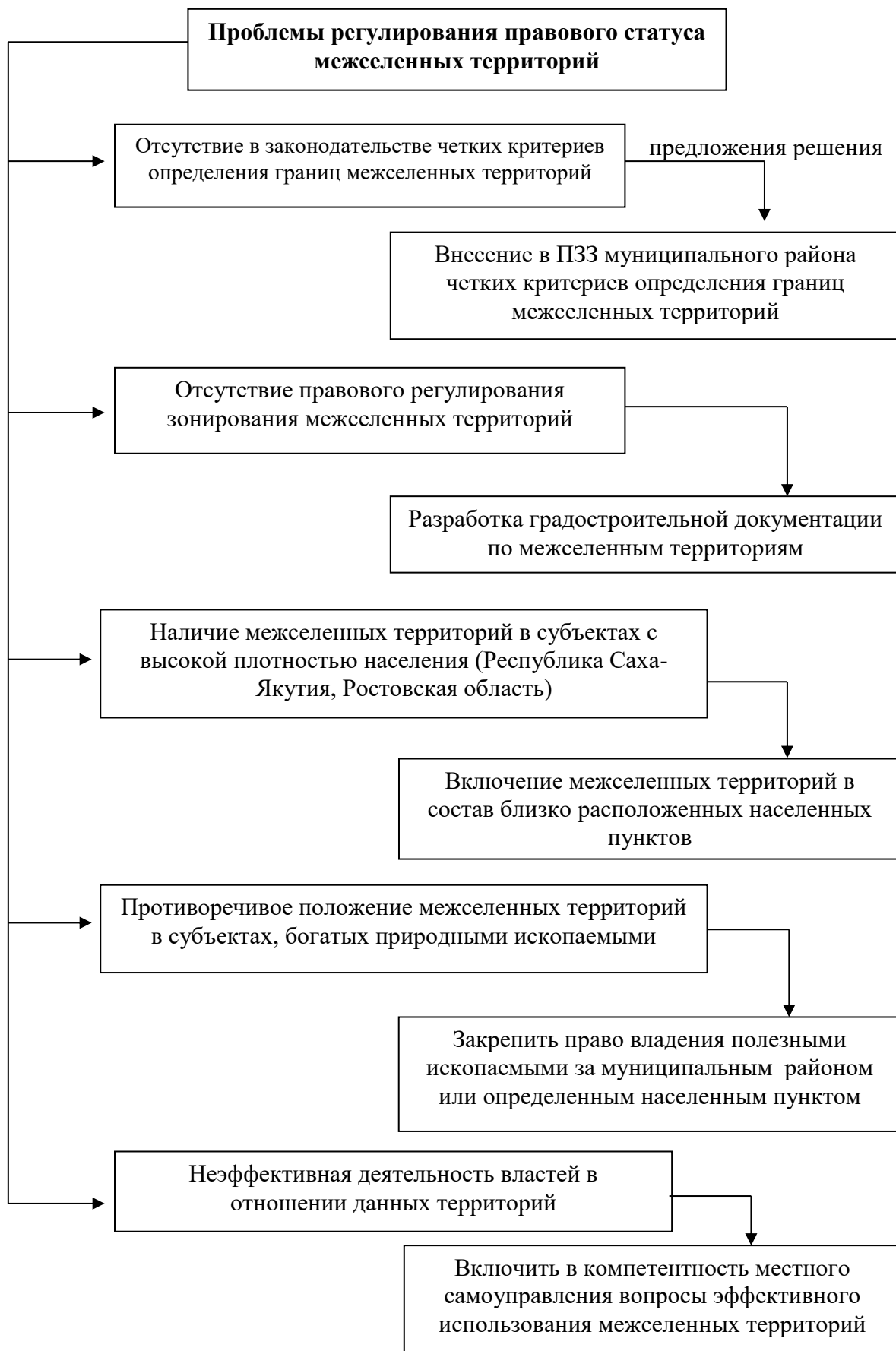


Рис. 1. Перечень проблем регулирования правового статуса межселенных территорий

Таким образом, порядок использования значительной части межселенной территории муниципального района в большинстве случаев регламентируется не правилами землепользования и застройки, а, как установлено частью 7 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления муниципального района в соответствии с федеральными законами.

Межселенные территории муниципальных районов также представлены землями, определение режима использования которых возложено на органы местного самоуправления муниципальных районов посредством утверждения правил землепользования и застройки. На таких землях, как правило, располагаются различные производственные, коммунально-складские и сельскохозяйственные объекты, а также объекты отдыха, туризма, рекреации и санаторно-курортного лечения, объекты специального назначения. Наличие перечисленных объектов обуславливает появление на карте градостроительного зонирования различных видов производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктуры, зон сельскохозяйственного использования, зон специального назначения и рекреационных зон.

При этом отсутствие населенных пунктов на межселенной территории или их небольшое количество приводит к полному отсутствию или незначительному количеству видов жилых и общественно-деловых зон [5].

Таким образом, фактически эти территории не распределены между поселениями. Помимо этого, проблема обостряется историческими разногласиями касательно распределения территорий между разными народами, что создает дополнительные трудности в поиске выхода из данной ситуации, а также придает конфликту национальный оттенок.

В связи с вышесказанным становится целесообразным продолжение работы в направлении поиска решений вышеперечисленных проблем, что потребует более детального изучения законодательства. Немаловажным будет являться анализ имеющейся информации, связанной с распространением межселенных территорий на территории Российской Федерации и его представление в виде картографических материалов, наглядно отражающих и позволяющих характеризовать объект исследования по различным критериям. Это является особенно актуальным аспектом, поскольку в свободном доступе карты и планы межселенных территорий отсутствуют [4].

Однако нельзя говорить о межселенных территориях только в отрицательном ключе: данные территории являются одним из составляющих процессов упразднения и образования поселений. Межселенные территории придают территориальной структуре местного самоуправления более динамичный характер. Данный аспект также требует более тщательного анализа.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что выделению межселенных территорий в качестве особого вида территориальной организации местного самоуправления должно предшествовать определение особенностей комплексного управления данными территориями. Необходима конкретизация содержащихся в законах требований, касающихся установления границ муниципальных образований и выделения межселенных территорий, отличающихся большой степенью обобщения. Таким образом, чтобы добиться систематизации норм права о межселенных территориях, необходимо приведение законодательства о местном самоуправлении, о территориальной организации местного самоуправления, а также Земельный кодекс РФ в соответствие друг с другом с целью гармонизации нормы права в сфере межселенных территорий.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06 окт. 2003 года № 131 – ФЗ // Собрание законодательства. — 2003. — 06 окт. — № 40, ст. 3822.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р // «Российская газета», № 114, 02.06.2004.
3. Гурина, А.Н. Особенности использования межселенных территорий в Российской Федерации // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2015. – Выпуск № 3, т. 3.
4. Полякова, А.И. Некоторые проблемы правового регулирования муниципально-правового статуса межселенных территорий // Право: современные тенденции. Междунар. науч. конф.: сб. материалов. – Уфа, 2014. – С. 63–65.
5. Шлыкова, Н.В. Особенности подготовки проектов правил землепользования и застройки межселенных территорий муниципальных районов [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.itpgrad.ru/node/2166>.

Literature

1. About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: the federal law of the Russian Federation of Oct 06. 2003 No. 131 — the Federal Law//the Collection of the legislation. — 2003. — 06 Oct. — No. 40, Art. 3822.
2. The order of the Government of the Russian Federation of May 25, 2004 No. 707-r// "the Russian newspaper", N 114, 02.06.2004.
3. Gurina A.N. Osobennosti of use mezhseleennykh of the territories in the Russian Federation / Magazine Interekspo Geo-Siberia Release No. 3 volume 3, 2015.
4. Some problems of legal regulation of municipal legal status Territories / Polyakov A. I. mezhseleennykh.//Right: current trends. II Mezhdunar. науч. конф.: сб. materials (Ufa, April, 2014). - Ufa: Summer, 2014. - с. 63-65.
5. Shlykova N. Features of preparation of drafts of rules of land use and building the mezhseleennykh of the territories of municipal districts [An electronic resource] – the access Mode: <http://www.itpgrad.ru/node/2166>.

Ксения Владимировна Тихонова – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Ksenia Vladimirovna Tikhonova - is Candidate of Economic Sciences, the associate professor «Economy of environmental management and the inventory» of the Don state technical university.

Виктория Яковлевна Ксенз – студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Viktoriya Yakovlevna Ksenz - is the studentka of the «Economy of Environmental Management and Inventory» 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: kafkadastra@yandex.ru
