



005020052

*На правах рукописи*

**БЕДОВА ЕВГЕНИЯ СЕРГЕЕВНА**

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

5 АПР 2012

Москва 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
Пашова Маргарита Сергеевна.

**Официальные оппоненты:**

**Волков Геннадий Александрович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

**Солдатенков Владимир Викторович**, кандидат юридических наук, начальник Управления правового, кадрового обеспечения и муниципальной службы Администрации Можайского муниципального района Московской области.

**Ведущая организация:** Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Защита состоится 26 апреля 2012 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.03 при Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, по адресу: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 8, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Автореферат разослан «24» марта 2012 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор



И. В. Ершова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Земли населенных пунктов представляют собой территориальный базис множества объектов, расположенных на относительно небольшой территории, главная цель которого – обеспечение благоприятных условий жизни и основной деятельности многомиллионного населения России, проживающего в подавляющем большинстве в населенных пунктах<sup>1</sup>. Указанные обстоятельства характеризуются высоким уровнем антропогенного воздействия, интенсивностью использования, увеличением численности и плотности населения, размещением на ограниченной территории объектов промышленной, жилой, общественно-деловой и иной застройки, увеличением количества транспорта, что вызывает конфликт экономических, экологических, социальных, эстетических и других интересов, сочетанием различных видов функционального назначения земельных участков.

Актуальность темы, избранной для диссертационного исследования, также обусловлена большими проблемами в правоприменении законодательства о землях населенных пунктов. В первую очередь это объясняется комплексным и сложным характером правового регулирования отношений в сфере использования и охраны земель населенных пунктов, а, следовательно, и необходимостью научной разработки выбранной темы. Кроме того, в литературе отмечается отсутствие единства взглядов по значительному кругу различных аспектов этой проблемы. Противоречия в суждениях ученых по данной проблеме, хотя и имеют свою внутреннюю логику, вместе с тем предопределяются в основном различными представлениями о таких юридических категориях, как, например, «правовой режим», «правовой режим земель», «правовой режим земель населенных пунктов» и т.п.

В условиях повышения социально-экономических, деловых, культурных, производственно-бытовых и иных направлений развития территорий населенных

<sup>1</sup>На 1,2 % земельных ресурсов России проживают 142,9 млн человек, что составляет более 73 % численности населения Российской Федерации. См. [http://www.perepis-2010.ru/results\\_of\\_the\\_census/results-informn.php](http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-informn.php) — Федеральная служба государственной статистики, дата посещения страницы — 11.11.2011.

пунктов существенно возрастает роль и значимость динамично изменяющегося земельного, градостроительного, экологического и другого законодательства.

Приоритетными задачами на сегодняшний день становится реформа земельных отношений в населенных пунктах на основе территориального планирования, что, в свою очередь, должно способствовать формированию рынка земли и иной недвижимости в населенных пунктах, а также защите прав и законных интересов субъектов земельных правоотношений.

Однако на практике выявляются пробелы в сфере регулирования земельных отношений в населенных пунктах, что затрудняет успешное выполнение названных выше задач в новых условиях хозяйствования.

В данном контексте целесообразно проведение комплексного научного исследования, направленного на изучение проблем правового режима земель населенных пунктов в современных условиях.

*Степень научной разработанности темы исследования.* Одни из первых комплексных научных исследований правового режима земель населенных пунктов проводились в 60-80-е годы прошлого века В.П. Балезиным, Б.В. Ерофеевым и другими учеными. Не умаляя теоретического значения указанных трудов, необходимо отметить, что данные исследования были основаны на теоретической и законодательной базе того периода, и их основные научные выводы не могут в полной мере быть использованы на современном этапе развития земельных отношений, например, в населенных пунктах.

В юридической науке современного периода исследуются различные элементы правового режима земель населенных пунктов, например, о зонировании территорий Н.А. Андрианова, о правовом режиме О.М. Козырь; о правовом регулировании использования земель поселений в градостроительном законодательстве О.И. Красова. Основы теории правового режима земель населенных пунктов были рассмотрены А.П. Анисимовым в 2004 году в докторской диссертации «Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации». Также в 2003 году была защищена

кандидатская диссертация Н.Л. Лисиной «Правовой режим земель поселений». Однако данные работы были написаны до внесения изменений в законодательство о землях населенных пунктов. Крупное исследование правового режима земель населенных пунктов было проведено в монографии А.П. Анисимова (2010). Предметом диссертационных исследований были вопросы использования земельных участков в рамках градостроительной деятельности, например, А.Ю. Александровой по теме «Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России» (2008), С.В. Андреева по теме «Земельный порядок в области градостроительства (с использованием законодательства города Москвы)» (2007), И.В. Ткачевой «Предоставление земельных участков для строительства в городе Москве» (2008). Проблеме разрешенного использования земельных участков посвящено диссертационное исследование Л.Е. Бандорина «Разрешенное использование земельных участков» (2011).

*Объектом диссертационного исследования* выступают общественные отношения, возникающие в процессе использования и охраны земель населенных пунктов.

*Предметом диссертационного исследования* являются нормативные правовые акты (законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления), регулирующие вопросы правового режима земель населенных пунктов, практика правоприменения, научные труды советских и российских ученых, касающиеся рассматриваемой темы и составляющие теоретическую основу диссертации.

*Цели и задачи исследования.* Проведенное исследование имеет своей целью комплексное исследование основных теоретико-правовых и нормативно-правовых проблем правового режима земель населенных пунктов, а также разработку теоретических положений и выработку конкретных предложений по совершенствованию законодательства в исследуемой области.

Цель диссертационной работы обусловила постановку следующих *задач*:

1. комплексно изучить всю совокупность правовых аспектов проблем правового режима земель населенных пунктов;
2. провести сравнительно-правовой анализ существующих доктринальных понятий «правового режима земель населенных пунктов», выделить существенные признаки и сформулировать понятие «правовой режим земель населенных пунктов»;
3. выявить как законодательные, так и научные подходы к пониманию термина «земли населенных пунктов»; проанализировать существенные признаки земель населенных пунктов;
4. исследовать понятие «населенный пункт» и предложить свой подход к пониманию этой дефиниции;
5. с учетом градостроительного, земельного и другого законодательства Российской Федерации, регламентирующего правовой режим земель населенных пунктов, показать особенности правового режима территориальных зон земель населенных пунктов в сравнении с правовыми режимами земель иных категорий (на примере земель сельскохозяйственного назначения);
6. раскрыть юридическое содержание и особенности правового режима пригородных зон земель населенных пунктов;
7. исследовать проблемы реализации законодательства о землях населенных пунктов на примерах судебной практики;
8. рассмотреть вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования и, определить их значение в регулировании использования земель населенных пунктов;
9. выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства о правовом режиме земель населенных пунктов.

*Методологическая основа диссертационного исследования.* Для достижения сформулированной выше цели и поставленных задач автором были

использованы общенаучные методы познания: анализ, индукция, сравнение, а также следующие частно-научные методы исследования: комплексный и системный анализ, правовое моделирование, историко-правовое, сравнительно-правовое, нормативное, формально-логическое толкование норм права.

Автор придерживается принципов полноты, достоверности, тщательности и объективности исследования научного и практического материала. Все высказанные в диссертации выводы и предложения явились результатом научного исследования.

*Теоретическую основу диссертационного исследования* составили труды ведущих авторов, осуществлявших исследования как в дореволюционный и советский период, так и в наше время, — ученых в области земельного, экологического права: Г.А. Аксененка, А.П. Анисимова, В.П. Балезина, Г.С. Башмакова, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтанова, Г.Е. Быстрова, М.М. Бричука, Д.С. Бугрова, В.А. Бутова, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, С.Н. Волкова, В.В. Владимирова, Г.В. Выпхановой, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, В.Ф. Горбового, И.И. Гордиенко, О.Л. Дубовик, И.В. Евтихиева, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, С.З. Жентель, А.А. Забельшенского, А.А. Игнатьевой, И.А. Иконицкой, Ю.А. Кожевникова, О.М. Козырь, А.Л. Корнеева, Н.И. Красновой, О.И. Крассова, Д.В. Кузнецова, Н.Л. Лисиной, Д.В. Литвинова, А.А. Минаевой, Е.Л. Мишиной, Д.Б. Моргунова, В.В. Нахратова, М.С. Пашовой, Т.В. Петровой, А.Я. Рыженкова, В.А. Солдатенкова, О.Л. Сулеймановой, Е.А. Суховой, Н.А. Сыродоева, М.Ю. Тихомирова, А.С. Трифонова, А.С. Трофимова, А.М. Турубинера, В.Х. Улюкаева, Л.П. Фоминной, Ю.С. Шемшученко, А.С. Шестерюк, А.Е. Черноморца, Л.Н. Чолтян, В.Э. Чуркина, Г.В. Чубукова, А.А. Ялбуганова и др.

Исследовались работы ученых в области общей теории права, конституционного, гражданского и административного права — С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, А.П. Алехина, И.В. Бабичева, Д.П. Бахрах, Н.С. Бондарь, А.А. Борисова, И.Л. Брауде, А.В. Венедиктова, Т.К. Гаджиева, О.Е. Кутафина,

А.В. Малько, А.С. Малчинова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, И.М. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.А. Подсумковой, С.В. Праскова, О.С. Родионова, Б.Д. Росийского, Ю.Н. Старилова, Е.А. Суханова, В.Н. Хропанюка, С.Е. Чаннова, Г.Ф. Шершеневича и др.

Использованы работы экономистов, историков, философов и специалистов, исследовавших вопросы градостроительства, — Н.А. Андрианова, И.Т. Балабанова, Л.Е. Бандорина, Р.С. Баразговой, Д.И. Богограда, С.Н. Братановского, В.В. Владимирова, В.Г. Давидовича, А.В. Ерохова, В.М. Кабузана, А.Н. Королева, И.С. Кузнецова, А.С. Малчинова, Э.Ф. Нигматуллиной, О.В. Плешаковой, М.В. Попова, Е.М. Поспелова, И.М. Смоляра, Э.К. Трутнева, Б.И. Уткина, Б.С. Хорева, В.В. Чубарова, Д.В. Шенкевича и др.

*Нормативную правовую базу* составили такие основополагающие акты, как: Конституция Российской Федерации, Федеральные Законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, нормативные правовые акты советского и дореволюционного периодов, регулирующие правовое положение земель населенных пунктов.

*Научная новизна диссертационной работы* заключается в том, что диссертация является комплексным монографическим исследованием, посвященным проблемам правового режима земель населенных пунктов. Диссертационное исследование содержит ряд новых теоретических положений о правовом режиме земель населенных пунктов, обладающих научной новизной.

Выработанные предложения развивают и дополняют научные знания в исследуемой области. В диссертации также даны конкретные практические рекомендации по совершенствованию законодательства.



Комплексное исследование теоретико-правовых аспектов регулирования правового режима земель населенных пунктов позволяет сформулировать и вынести на защиту *следующие положения, которые отражают повизну исследования:*

1. Сформулировано определение понятия «правовой режим земель населенных пунктов». Под правовым режимом земель населенных пунктов предлагается понимать установленный законодательством Российской Федерации, ее субъектов, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления комплекс правовых средств, включающий установление порядка использования и охраны земель в пределах границ населенных пунктов, определение прав и обязанностей субъектов прав на земельные участки, осуществление градостроительного зонирования и территориального планирования, разработку и утверждение правил землепользования и застройки, установление разрешенного использования земельных участков и расположенных на них объектов, регулирование застройки, принятие органами государственной власти и местного самоуправления иных правовых мер в целях обеспечения устойчивого развития населенных пунктов.

2. В целях восполнения пробела федерального законодательства, заключающегося в отсутствии легального определения понятия «населенный пункт», широкого использования этого термина в муниципальном, градостроительном, земельном законодательстве предложено следующее авторское определение понятия: «Населенный пункт – территория, имеющая официальное наименование и установленные границы, предназначенная для расселения и проживания людей, размещения социальной, транспортной и иной инфраструктуры в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения».

3. В силу комплексного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере использования и охраны земель населенных пунктов, различными отраслями права и законодательства и отсутствием при этом

единых согласованных понятий, «земли населенных пунктов», «населенный пункт» предлагается уточнить понятие «земли населенных пунктов», содержащееся в ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации: «Землями населенных пунктов признаются земли, находящиеся в границах городских, сельских населенных пунктов, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов».

4. Предложена классификация существующих в законодательстве видов территориальных зон по их функциональному назначению:

- социальные зоны, целью которых является размещение объектов инфраструктуры социальной направленности (жилые зоны, общественно-деловые зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур и др.);

- производственные зоны, целью которых является размещение объектов удовлетворяющих потребности в производстве (производственные зоны, зоны сельскохозяйственного использования и др.);

- экологические зоны, целью которых является охрана окружающей среды (зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий и др.);

- зоны особого назначения, целью которых является удовлетворение специфических потребностей населения (зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и др.).

5. Показана объективная необходимость усиления обеспечения комплексного подхода при правовом регулировании использования и охраны земель городских населенных пунктов и их пригородных зон.

6. Учитывая особую значимость пригородных зеленых зон для городов, а, именно, выполнение ими защитных и санитарно-гигиенических функций, предлагается восстановить в Земельном кодексе Российской Федерации зеленые зоны земель городских населенных пунктов, в составе пригородных зон, а также установления в их пределах частичного ограничения или полного запрета на осуществление хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду.

7. В целях защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц при принятии решений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, обосновывается необходимость сокращения действующего семилетнего срока резервирования для земель населенных пунктов, осуществляемого при проведении территориального планирования и градостроительного зонирования. Представляется целесообразным внести в ст. 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации норму следующего содержания: «Земельные участки в границах населенных пунктов, предоставленные физическим и юридическим лицам, могут резервироваться для государственных или муниципальных нужд на срок не более чем два года».

8. В целях защиты интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей при изменении границ населенных пунктов и изъятии сельскохозяйственных угодий обосновывается необходимость возмещения потерь сельскохозяйственного производства. В связи с этим предлагается восстановить указанную норму в Земельном кодексе Российской Федерации, распространив ее действие на территориальные зоны сельскохозяйственного использования в населенных пунктах.

9. Учитывая особенности правового режима земель в **сельских** населенных пунктах, предлагается предусмотреть в законодательстве нормы, направленные на защиту и сохранение сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах сельских населенных пунктов. Обосновывается внесение дополнения в п. 11 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации нормы следующего содержания:

Земельные участки в составе территориальной зоны сельскохозяйственного использования в сельских населенных пунктах, предназначенные для сельскохозяйственного производства имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Изменение вида их целевого использования допускается в следующих случаях:

- если земельные участки в составе территориальной зоны сельскохозяйственного использования не пригодны для ведения сельского хозяйства.

- если собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка в составе территориальной зоны сельскохозяйственного использования согласен на изменение вида его использования.

10. Для повышения активности и эффективности участия населения при территориальном планировании в населенных пунктах обоснована необходимость правовой регламентации механизма проведения процедуры публичных слушаний по проектам правил землепользования и застройки, а также генерального плана. Предлагается принятие органами местного самоуправления, с учетом федерального законодательства, нормативного правового акта, конкретизирующего порядок организации и проведения таких слушаний, в котором следует предусмотреть нормы: о форме проведения публичных слушаний; об оформлении проведения публичных слушаний (протокол, справка и т.д.); о критериях учета мнения населения при проведении публичных слушаний; о критериях определения публичных слушаний состоявшимися; об установлении кворума для принятия решения по проектам генеральных планов, правилам землепользования и застройки, в том числе по внесению в них изменений.

*Практическое значение диссертационного исследования* заключается в том, что в нём сформулированы следующие практические рекомендации по совершенствованию законодательства:

- ▲ Статью 83 Земельного кодекса Российской Федерации дополнить пунктом, следующего содержания: «населенный пункт — территория, имеющая официальное наименование и установленные границы, предназначенная для расселения и проживания людей, размещения социальной, транспортной и иной инфраструктуры в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения».

- ▲ в статью 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации внести изменения, обеспечивающие усиление защиты прав физических и юридических лиц при изъятии земель населенных пунктов.
- ▲ в статью 85 Земельного кодекса Российской Федерации внести изменения, направленные на сохранение и защиту сельскохозяйственных угодий в сельских населенных пунктах.

*Теоретическая и практическая значимость исследования.* Полученные в ходе исследования выводы направлены на развитие и дополнение понятийного аппарата о правовом режиме земель населенных пунктов, дефиниции «населенный пункт», классификации территориальных зон земель населенных пунктов и др. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в работе по совершенствованию законодательства, в дальнейших научных исследованиях по данной теме, в учебном процессе, при чтении лекций и проведении практических занятий по курсу «Земельное право», подготовке спецкурсов по этой учебной дисциплине, проведении научно-исследовательской работы со студентами на юридических факультетах высших учебных заведениях и других заведениях специального профиля.

Положения работы могут быть использованы в нормотворческой деятельности, практике работы государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по применению правового режима земель населенных пунктов, а также для самих субъектов земельных правоотношений.

*Апробация результатов исследования.* Диссертация выполнена на кафедре экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, где она и обсуждалась; основные выводы и положения нашли отражение в опубликованных автором статьях. Автор принимала участие в следующих конференциях: Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации (Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 11 апреля 2011 года); XII Ежегодная международная

научно-практическая конференция Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и III Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (Москва, Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28-29 ноября 2011 года); Актуальные проблемы природоресурсного права в свете модернизации (Москва, Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина, 20 января 2012 года).

*Структура диссертационного исследования* обусловлена объектом, предметом, целями и задачами исследования и отражает его логику. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов, судебной практики и литературы.

### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во *Введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указывается на степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая и теоретическая основы, раскрывается научная новизна диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость работы, содержится информация об апробации полученных результатов исследования.

*Глава 1 - «Общая характеристика правового режима земель населенных пунктов»* состоит из четырех параграфов и посвящена исследованию таких категорий как «правовой режим», «правовой режим земель», «правовой режим земель населенных пунктов», рассматриваются сущностные признаки земель населенных пунктов (границы населенных пунктов, их установление или изменение, а также использование и предназначение земель населенных пунктов для застройки и развития), анализируется правовой режим пригородных зон, а также законодательство, регламентирующее правовой режим земель населенных пунктов.

*В § 1 - «Понятие правового режима земель населенных пунктов»* исследуется сущность понятия «правовой режим» в историческом аспекте, приводятся доктринальные определения «правового режима» данные многими учеными-юристами советского и российского права, предлагается авторское определение понятия «правовой режим земель населенных пунктов», на основе выделенных сущностных элементов правового режима земель населенных пунктов.

Правовой режим всех категорий земель в Российской Федерации обладает своей спецификой, обусловленной целевым назначением земель, как главным средством установления правового режима конкретной категории земель.

Отмечено, что в разные периоды времени ученые различных отраслей права, равно как и ученые, изучающие проблемы земельного права, изучали проблемы правовых режимов, при этом единой точки зрения по вопросу сущности данного понятия не сложилось до сих пор. Ранее данное понятие разрабатывалось в основном в общей теории права, однако теперь оно используется и в юридической практике.

Для науки земельного права важно применение понятия правового режима земель к группе однородных объектов земельных правоотношений, обладающих определенными общими признаками.

На основе анализа существующих доктринальных понятий «правовой режим земель»<sup>2</sup> автором были выделены его следующие основные элементы: — первый элемент — определение границ распространения правового режима земель, в связи с чем, в России все земли делятся на категории в зависимости от их целевого назначения; — второй элемент — охрана земель; — третий элемент — наличие круга субъектов земельных правоотношений, на которых распространяется правовой режим земель; — четвертый элемент — содержание прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений в рамках правового

---

<sup>2</sup>См., например, *Евстигеев И.И.* Регулирование земельных отношений в городах. Горки : Заря, 1929. С. 1.; *Общая теория советского земельного права.* М. : Госюриздат, 1983. С. 346; *Краснов О.И.* Земельное право : учебник. М.: Юрист, 2000. С. 40; *Иконникова И.А.* Земельное право Российской Федерации : учебник. М.: Юрист, 2002. С. 200 и др.

режима земель; — пятый элемент — государственное управление использованием земель; — шестой элемент — меры ответственности за нарушение правового режима земель.

Диссертантом отмечено, что общие элементы правового режима земель относятся и к землям населенных пунктов: — только целевое использование земель данной категории; — рациональное использование земель в границах названной категории земель; — обеспечение прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности и благоприятную окружающую среду.

Автором анализируются существующие в науке земельного права понятия «правовой режим земель населенных пунктов» с выделением сущностных признаков, положенных в их основу. На основании проведенного анализа автором выделены иные сущностные элементы, присущие правовому режиму земель населенных пунктов.

Проводя аналогию с правовым режимом земель и с учетом особенностей земель населенных пунктов, в диссертационном исследовании выделены следующие *элементы правового режима земель населенных пунктов*: — объект, т.е. сами земли населенных пунктов, их состав (территориальные зоны земель населенных пунктов); — порядок установления или изменения границ земель населенных пунктов; — субъекты прав на земли населенных пунктов; — права и обязанности участников земельных правоотношений на землях населенных пунктов; — управление землями населенных пунктов; — охрана земель населенных пунктов; — ответственность участников земельных правоотношений за совершенные земельные правонарушения; — территориальное планирование, градостроительное зонирование и землеустройство на землях населенных пунктов; — установление разрешенного использования земельных участков и объектов на них расположенных; — устойчивое развитие населенных пунктов.

В качестве результата проведённого в первом параграфе исследования автор формулирует доктринальное определение правового режима земель населенных пунктов.



В § 2 - «*Понятие земель населенных пунктов*» исследуется категория «земли населенных пунктов» в рамках ее исторического развития с выделением признаков, по которым законодатель отделял эти земли от иных земель и подразделил их на городские и сельские. Анализ показал, такими признаками в различные периоды времени выступали численность населения, границы населенных пунктов, а также вид деятельности в них.

Рассматривая понятие «населенный пункт» диссертантом отмечено, что федеральное законодательство не содержит его легального определения. При том, что указанная дефиниция широко используется земельным, градостроительным, муниципальным правом. Кроме того, споры и дискуссии относительно значения данного понятия возникают, поскольку действующим законодательством наряду с понятием «населенный пункт» используется и понятие «поселение». Коллизия заключается в том, что термин «поселение», используемый в законодательстве для установления статуса муниципального образования, часто подменяет термин «населенный пункт», используемый для обозначения городов, деревень, поселков, сел и т.д. Для соблюдения единства терминологий и понятий диссертантом предлагается *авторское определение понятия «населенный пункт»*.

При исследовании понятия земли населенных пунктов, данного ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации, сделан вывод о том, что отсутствие в определении признака «границ населенных пунктов» не дает полного понимания того, что есть земли населенных пунктов. Автором предлагается уточнить понятие «земли населенных пунктов», данное Земельным кодексом Российской Федерации.

В диссертации отмечено, что для рационального использования земель исторически сложилось их деление на различные категории. К *сущностным признакам земель населенных пунктов* относятся: - застройка и развитие населенных пунктов; - размещение различных объектов жизнеобеспечения населения; - соблюдение установленных законодательством требований при

размещении объектов на территории населенных пунктов; - отграничение данной категории земель от иных земель установленными границами.

Исследованы *основные признаки земель населенных пунктов*, выделенные на основе анализа ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации (застройка и развитие населенных пунктов; границы населенных пунктов, их установление или изменение). Федеральным законодательством определен исчерпывающий перечень способов установления или изменения границ населенных пунктов. Установление или изменение границы населенного пункта влечет за собой перевод земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо перевод земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов. Земельным кодексом Российской Федерации установлено, что границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне (п. 2 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации). В этой связи отмечается, что этот вопрос достаточно актуален для земельных участков земель населенных пунктов, где выделяются, например, зоны особо охраняемых территорий.

В данном параграфе исследуется процедура утверждения или изменения границ населенных пунктов на примере городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с гл. 18.1 Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В этой связи, представляется целесообразным *внести изменения в перечень документов, предоставляемых в Совет Федерации для решения вопроса об изменении границ городов федерального значения*, дополнив его документом, отражающим мнение населения по поводу предполагаемого изменения границ городов Москвы и Санкт-Петербурга.

В § 3 - «*Пригородные зоны*» определена особая значимость данных земель в отношении населенных пунктов. Диссертантом отмечено, что в настоящее

время большую актуальность приобретают проблемы эффективного и рационального использования территорий пригородных зон.

По действующему законодательству границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. Границы и правовой режим пригородных зон указанных городов утверждаются и изменяются федеральными законами.

Установление границ пригородных зон городов осуществляется на основе градостроительной документации, в этой связи выявлена объективная необходимость обеспечения комплексного подхода при правовом регулировании использования и охраны земель населенных пунктов и пригородной зоны.

Освещаются некоторые нарушения градостроительного законодательства; приводится один из примеров нарушения законодательства о пригородных зонах — строительство автодороги Москва - Санкт-Петербург, проходящей через Химкинский лесопарк, для строительства которой производится частичная вырубка Химкинского лесопарка, что, в конечном счете, приведет к его уничтожению.

Автором выделены *основные элементы правового режима пригородных зон*, предлагается определить *правовой режим пригородных зон* как — установленный законодательством порядок использования, охраны, управления и распоряжения землями пригородных зон исходя из особенностей правовых режимов земель входящих в их границы, в зависимости от их целевого назначения и разрешенного использования.

Анализируются нормы, касающиеся исключения зеленых зон из состава пригородных зон земель населенных пунктов и, как следствие, из состава земель рекреационного назначения, в результате чего более они не подлежат особой охране. Пригородные зеленые зоны выполняют функцию защиты населения от негативных природных и антропогенных воздействий, сохранения и оздоровления окружающей среды. С учетом такой значимости пригородных зеленых зон,

автором предлагается восстановить в Земельном кодексе Российской Федерации нормы, касающиеся пригородных зеленых зон земель населенных пунктов.

*В § 4 - «Нормативные правовые акты, регламентирующие правовой режим земель населенных пунктов»* анализируется законодательство, регулирующее правовой режим земель населенных пунктов.

Исследованные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о правовом режиме земель населенных пунктов, позволяют сделать вывод о том, что в большинстве своем они содержат заимствование норм вышестоящих нормативных правовых актов. Однако можно выделить и те акты, которые были приняты с учетом особенностей земельных отношений в конкретном субъекте Российской Федерации и, на примере которых, возможно рассмотреть принцип разграничения полномочий по предметам совместного ведения, реализуемый в отдельных субъектах Российской Федерации.

Так, например, Закон Амурской области от 21.01.2005 №422-ОЗ (в ред. от 09.11.2011) «Об основаниях (случаях) бесплатного предоставления и предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность, на территории Амурской области» (в котором дается определение понятия «земельного участка для обслуживания жилого дома», отсутствующего в федеральном законодательстве); Закон г. Москвы от 26.09.2001 №48 (в ред. от 13.07.2011) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (выделяет дополнительные, в сравнении с федеральным законодательством, виды особо охраняемых территорий именно в городе Москве) и др.

Автор анализирует нормативные правовые акты, принимаемые субъектами Российской Федерации и регулирующие вопросы, которые на федеральном уровне не нашли своего отражения. Так, например, Закон г. Москвы от 04.07.2007 №31 (в ред. от 10.06.2009) «О городских почвах»; Закон г. Санкт-Петербурга от 28.06.2010 №396/88 (в ред. от 06.12.2011) «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге») и др.

В данном параграфе проанализирована судебная практика, иллюстрирующая существующие противоречия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, в рамках исследуемой темы, о правовом режиме земель населенных пунктов, что в силу п. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации недопустимо (например, решением Арбитражного суда Волгоградской области от 27.10.2008 было признано частично недействующим решение Волгоградской городской Думы от 29.06.2007 № 47/1112 «Об утверждении Генерального плана Волгограда» как не соответствующее Градостроительному кодексу Российской Федерации).

*Глава 2 - «Особенности правового режима земель населенных пунктов»* состоит из двух параграфов и посвящена исследованию вопросов территориального планирования и градостроительного зонирования.

*В § 1 - «Территориальное планирование и его значение в установлении правового режима земель населенных пунктов»* в первую очередь исследованы вопросы планирования использования земель населенных пунктов.

В работе отмечено, что территориальное планирование имеет особую значимость для Российской Федерации, что обусловлено большой площадью территории и разнообразием как географических, так и климатических условий. На сегодняшний день территориальное планирование использования территорий населенных пунктов осуществляется на основе Градостроительного кодекса Российской Федерации. При этом на уровне субъектов Российской Федерации разрабатываются нормативные правовые акты по вопросам градостроительства.

Территориальное планирование направлено, прежде всего, на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения их устойчивого развития, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (п. 1 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Особо обращает на себя внимание то, что деятельность в области градостроительного планирования, направлена на развитие территорий населенных пунктов с учетом как государственных интересов, так и интересов населения, проживающего в населенных пунктах. В этой связи одним из принципов градостроительной деятельности является соблюдение требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. В свою очередь, одним из важнейших элементов в реализации права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности является — участие граждан и их объединений в управлении использованием земель населенных пунктов, включая и сферу планирования. Примером нарушения данного принципа можно отметить прошедший референдум по принятию Генерального плана развития города Москвы до 2025 г.

Диссертантом проанализированы нормы о проведении процедуры публичных слушаний по проектам генерального плана, правил землепользования и застройки. По мнению автора, данные нормы имеют формальное значение, поскольку не влияют на принятие либо отклонение проекта генерального плана, правил землепользования и застройки. Автором сделан вывод о необходимости принятия органами местного самоуправления, с учетом федерального законодательства, нормативного правового акта, регламентирующего процедуру публичных слушаний.

**§ 2 - «Градостроительное зонирование и состав земель населенных пунктов»** включает в себя 2 раздела.

**В разделе 1.1. «Правила землепользования и застройки»** диссертантом отмечено, что исходя из основных принципов земельного права, помимо деления земель на категории, основу использования земель населенных пунктов составляет градостроительное зонирование, которое в свою очередь закрепляет виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах земель населенных пунктов. Градостроительное зонирование - один из видов градостроительной деятельности по развитию территорий, в том числе

городов и иных поселений и действует исключительно для земель населенных пунктов. Сущность зонирования территорий населенных пунктов заключается в том, что на его основе уточняются и детализируются правила использования и охраны земель населенных пунктов, а также определяется правовой режим объектов недвижимости на них расположенных, права и обязанности землепользователей.

В градостроительной практике и земельном законодательстве Российской Федерации существует деление земель населенных пунктов на территориальные зоны в соответствии с их предназначением и целями использования, которые выделяются в результате градостроительного зонирования. Следует констатировать: основу выделения таких территориальных зон составляет исключительно функциональное назначение, т.е. определенные цели использования земель. В этой связи целевое назначение различных территориальных зон и их дальнейшее целевое использование определяет различие в содержании прав и обязанностей собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков.

В связи с многообразием существующих территориальных зон, диссертантом предложена своя классификация видов территориальных зон.

Градостроительное зонирование реализуется посредством разработки *Правил землепользования и застройки* (документ градостроительного зонирования, устанавливающий территориальные зоны и градостроительные регламенты). Особый интерес представляет рассмотрение карты градостроительного зонирования и градостроительных регламентов, на которых определяются: границы населенных пунктов; границы территориальных зон с установленным правовым режимом; особо охраняемые природные территории, объекты культурного наследия, инженерных и транспортных сооружений и коммуникаций и иные охранные, санитарные зоны; территории, предназначенные для резервирования их для государственных и муниципальных нужд и др.

Анализ норм, действующего законодательства показал, что в качестве самостоятельной территориальной зоны земель населенных пунктов выделены зоны особо охраняемых территорий. Это земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Следует отметить, что особенность земель этой территориальной зоны состоит в том, что наличие их в населенном пункте ведет к установлению ограничений на использование смежных с ними земельных участков либо влечет их полное или частичное исключение из хозяйственного использования.

Исследуя вопрос о соотношении правового режима земель населенных пунктов с правовыми режимами иных категорий земель, диссертантом отмечено, что правильное понимание этого вопроса позволит лучше изучить особенности земель населенных пунктов как самостоятельной категории и упорядочить их использование. В этой связи, вопрос о соотношении правовых режимов был показан на примере земель сельскохозяйственного назначения и территориальной зоны сельскохозяйственного использования земель населенных пунктов. Результатом такого исследования стали следующие выводы: - восстановить в Земельном кодексе Российской Федерации нормы о возмещении потерь сельскохозяйственного производства; - закрепить приоритет в использовании земель сельскохозяйственных угодий в границах земель сельских населенных пунктов для сельскохозяйственного производства путем внесения дополнений в п.11 ст.85 Земельного кодекса Российской Федерации.

*В разделе 1.2. «Градостроительные регламенты»* диссертантом отмечено, что Градостроительный регламент представляет собой устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны 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 параметры



разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В данном параграфе рассмотрена категория «разрешенное использование». Разрешённое использование земельных участков возможно только в тех населенных пунктах, где приняты правила землепользования и застройки, произведено градостроительное зонирование, а так же для каждой территориальной зоны установлен градостроительный регламент. Под действие градостроительных регламентов подпадают земельные участки в границах населенных пунктов и часть пригородных зон. Кроме того: - на многие земельные участки, находящиеся в составе различных категорий земель, действие градостроительных регламентов не распространяется, т.е. такие земельные участки входят в границы территориальных зон, при этом для них не определяется разрешенное использование; - кроме того, для большинства категорий земель градостроительные регламенты не устанавливаются, т.е. вообще не охватываются процедурой территориального зонирования (например, земли запаса, лесного фонда). Иными словами, часть земельных ресурсов страны не охватывается конструкцией разрешенного использования. При этом косвенное определение разрешенного использования таких земельных участков все же на законодательном уровне осуществляется (например, для лесных участков это лесохозяйственный регламент — ч. 5 ст. 87 Лесного кодекса Российской Федерации).

*Глава 3 - «Проблемы реализации законодательства в области использования и охраны земель населенных пунктов»* состоит из двух параграфов. В первом, проведен анализ судебной практики в области применения градостроительного законодательства. Во втором, диссертант анализирует нормы об изъятии земель для государственных и муниципальных нужд Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) «Об организации и о проведении XXII Олимпийский зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр

2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Олимпийский Закон), который по некоторым вопросам существенно отличается от общей процедуры изъятия.

*В § 1 – «Виды споров при применении градостроительного законодательства»* состоит из двух разделов.

*В разделе 1.1. «Признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления»* проведен анализ судебной практики в области: - *нарушения прав при проведении публичных слушаний по проектам генерального плана, правил землепользования и застройки*, выявлено, что не редки случаи нарушения процедуры проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки; - *нарушения прав при установлении вида разрешенного использования земельного участка*, когда решением органа местного самоуправления нарушаются права и законные интересы правообладателей земельных участков.

*В разделе 1.2. «Нарушение прав при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд»* автор исследует процедуру изъятия земель, в том числе судебную практику в области изъятия земельных участков для публичных нужд, например, при изменении границ населенных пунктов. Процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд представляет собой изъятие недвижимых объектов помимо воли собственника, землепользователя, землевладельца либо арендатора.

Кроме того, диссертантом исследованы вопросы резервирования земель населенных пунктов, поскольку принятие решения о резервировании земель является частью процедуры территориального планирования населенного пункта и связано с ограничением прав субъектов земельных правоотношений.

Резервирование является одной из функций по управлению земельными ресурсами и представляет собой способ обеспечения запланированного в

будущем использования земель, иными словами, предпосылкой к изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Автором отмечено, что *механизм* применения законодательства о *резервировании земель населенных пунктов* для государственных или муниципальных нужд *требует серьезной проработки*.

Предлагается целесообразным сокращение действующего семилетнего срока резервирования земельных участков в границах населенных пунктов и предоставленных физическим и юридическим лицам.

*В § 2 - «Особенности изъятия земель для государственных нужд на примере города Сочи»* дается анализ основных вопросов практики правоприменения норм Олимпийского Закона об изъятии земель для государственных и муниципальных нужд; предлагаются рекомендации по внесению изменений в Олимпийский Закон с целью защиты прав и законных интересов субъектов земельных правоотношений при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд. Отмечено, что законодательно закреплены достаточно широкие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов изъятия объектов недвижимости. При этом анализ правовых норм указанного Закона, определяющих порядок принудительного выкупа имущества физических и юридических лиц, раскрывает их противоречие не только нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации. Так, например, отдельные положения Олимпийского Закона нарушают права граждан и юридических лиц на судебное обжалование, охрану частной собственности, обязательное равноценное возмещение при изъятии объектов для государственных и муниципальных нужд и др. В этой связи для устранения указанных нарушений обосновывается необходимость внесения изменений/дополнений в ст. 15 Олимпийского Закона.

Диссертантом отмечено, что значимость готовящегося мероприятия для нашей страны не ставится под сомнение, однако правовое государство высшей

ценностью признает права и свободы человека, соблюдение и защита которых являются приоритетными, согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации.

*В заключении* подводится общий итог диссертационного исследования, обобщаются сделанные в ходе работы теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего правовой режим земель населенных пунктов.

**Основные выводы и положения диссертационного исследования отражены в следующих работах автора (общим объемом 1,59 п.л.):**

1. Бедова Е.С. Проблемы в понимании понятия «земли населенных пунктов» // Молодой ученый. — 2011. — №1. — С. 153-155 – 0,23 п.л.
2. Бедова Е.С. Правовые проблемы земель сельскохозяйственного использования // Молодой ученый. — 2011. — №1. — С. 155-159 – 0,41 п.л.
3. Бедова Е.С. Понятие правовой режим земель населенных пунктов // Молодой ученый. — 2011. — №2. Т.2. — С. 13-17 – 0,41 п.л.
4. Бедова Е.С. Некоторые особенности изъятия земель для нужд города Сочи // Аграрное и земельное право — 2011. — № 5. — С. 39-44 – 0,41 п.л.
5. Бедова Е.С. Планирование использования земель населенных пунктов: экологический аспект // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: Материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуднева. – М.: Юстицинформ, 2011. – С. 210-212 – 0,13 п.л.

Подписано в печать: 22.03.2012

Заказ № 6869 Тираж - 175 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

[www.autoreferat.ru](http://www.autoreferat.ru)