

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6

Т. Г. Иванова

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ И ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ «УРБАНИЗИРОВАННЫЕ ЗЕМЛИ»

В статье анализируются элементы урбанизированной территории как сложной природно-техногенной системы, имеющие различный правовой режим. Специфика комплексного воздействия при освоении и потреблении различных видов природных ресурсов на урбанизированных землях в современных условиях является основанием для выделения специального режима их использования и охраны. Целью использования различных видов природных ресурсов на урбанизированных территориях выступает создание безопасных и благоприятных условий для жизни и деятельности. Обосновывается вывод, что усиление негативного воздействия и антропогенной нагрузки на различные элементы природной среды на урбанизированных территориях требует совершенствования режима охраны земель различных категорий, подземного пространства, дна, берегов и акватории водных объектов, лесных и нелесных насаждений, которые в целом образуют новую сложную (совокупную) систему. Правовое регулирование управления и использования различных элементов урбанизированной территории как сложной саморазвивающейся системы должно производиться с учетом комплексного подхода.

Ключевые слова: целевое назначение земель, целевое использование земли, земли населенных пунктов, земли специального назначения, урбанизированные земли, схемы территориального планирования.

T. G. Ivanova

LAND AND LEGAL AND ENVIRONMENTAL ASPECTS OF THE LEGAL CONCEPT OF "URBANIZED LAND"

The article analyzes the elements of the urban area as a complex natural and industrial systems, which have different legal regime. The specificity of the complex influence during the development and consumption of various types of natural resources in urban land in modern conditions is the basis for the allocation of a special regime of their use and protection. The objectives of the use of different kinds of natural resources in urban areas is to provide a safe and supportive environment for life and activity. The conclusion that the gain and the negative impact of anthropogenic load on the various elements of the environment in urban areas requires improvement regime for the protection of various categories of land, underground space, bed, banks and water areas, forest and non-forest plantations, which generally form a new complex (total) system. Legal regulation of the management and use of the various elements of the urban area as a complex self-developing system should be based on an integrated approach.

Keywords: purpose of the land; intended use of the land; land settlements; dedicated lands; urbanized land; territorial planning schemes.

Иванова Татьяна Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; Ivanova.Ta@jurfak.spb.ru

Ivanova T. G. — candidate of legal sciences, associate professor, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; Ivanova.Ta@jurfak.spb.ru

В современных условиях принятое деление земель на категории безусловно требует изменения. Структура земель населенных пунктов, земель специального назначения (промышленности, транспорта, связи, энергетики и т. п.) изменяется в постиндустриальный период с учетом новых технологий (инноваций), в первую очередь в строительстве и на транспорте. Закрепленное в земельном законодательстве выделение целевого назначения и разрешенного использования как правовых средств определения правового режима земельного участка в условиях отсутствия легального определения понятий «целевое назначение», «категория земель», соотношение их с «разрешенным использованием», создает трудности в правоприменительной практике. Одним из путей разрешения такой проблемы является предложение исключить из земельного законодательства деление земель на категории. Полагаем, что это снимет проблемы соотношения терминов «целевое назначение», «категория земель», «разрешенное использование». После исключения первых двух понятий останется только «разрешенное использование», регулируемое в настоящее время в Градостроительном кодексе. В таком случае повышается значение критериев выделения видов разрешенного использования, которые должны быть закреплены в законе. Классификаторы видов разрешенного использования должны быть двухуровневые: первый — на уровне закона, второй — на уровне нормативного правового акта ОМСУ. В настоящее время деление земель на категории представляет собой классификатор земель первого уровня, по которому выделяются земли, подлежащие застройке (земли населенных пунктов, промышленности, транспорта, связи и другого специального назначения), и земли, не подлежащие застройке (земли сельскохозяйственного назначения), а также земли, имеющие природоохранное значение (водного, лесного фонда, особо охраняемых территорий).

На практике при получении выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним указывается назначение объекта недвижимости, права на которые внесены в государственный реестр.¹ Термин «назначение» применительно к земельному участку как объекту недвижимости включает указание на категорию земель, к которой отнесен земельный участок (целевое назначение), и виды/вид разрешенного использования. Целевое назначение и разрешенное использование определяются в административном порядке. Целевое назначение правообладатель изменять или нарушать не имеет права, а вид разрешенного использования может выбрать по своему усмотрению из предусмотренных в градостроительном регламенте.

Таким образом, терминологические проблемы относительно понятий «назначение», «категория земель», «целевое назначение», «разрешенное использование» не разрешены. Включает ли понятие «назначение» указание на категорию земель («целевое назначение»)? Из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним можно получить информацию о «назначении» объекта недвижимости. Согласно законодательству в правоустанавливающих документах обязательно указание на категорию земель (подп. 2 п. 2 ст. 8 Земельного кодекса РФ

¹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 марта 2013 г. № 147 «Об утверждении форм документов, в виде которых предоставляются сведения, содержащиеся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // https://rosreestr.ru/wps/portal/p/cc_ib_state_services/cc_ib_data_on_real_estate/cc_ib_general_info/cc_ib_bases_granting_state_service

от 25 октября 2001 г.). Однако категория земель относится к дополнительным сведениям государственного кадастра недвижимости (ст. 7 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ²).

Наиболее значимым с точки зрения инвестиционной привлекательности является деление всех земель на две группы: застроенные и незастроенные земли. С точки зрения возможности использования земель для застройки объектами различного назначения оцениваются перспективы использования земли и земельного участка как объекта недвижимости для удовлетворения потребностей человека. Уровень развития технологий позволяет возводить строения, демонтаж которых с применением современных технологий позволяет в короткий срок сделать поверхность земли пригодной для возведения другого строения или проведения благоустройства и озеленения территории.. В таких условиях изменяется правовая сущность юридической и фактической связи здания, строения, сооружения с землей. Отделение строения от земли с применением современных технологий исключает невозможность использования освобождаемого земельного участка, а конструктивные элементы строения в короткий срок могут быть собраны на другом земельном участке. В таком случае принцип физической связи с землей утрачивает прежнее значение. Проведение земляных работ, связанных с разрытием, требуется для создания недвижимого имущества. Наличие на земельном участке недвижимого имущества делает земельный участок неделимым (ст. 36 ЗК РФ).

Для более точного определения правового содержания территорий, занятых городскими поселениями, объектами инженерно-транспортной инфраструктуры, обеспечивающими жизнедеятельность городских поселений, в первую очередь крупных мегаполисов, можно использовать термины, применяемые в градостроительстве. Земли населенных пунктов и земли специального назначения (промышленности, транспорта, связи, энергетики и т. п.) представляют собой территории, застроенные объектами различного назначения. Земли населенных пунктов состоят из различных «территориальных зон» (жилых, промышленных, инженерно-транспортной инфраструктуры, административных и т. п.). В современных условиях городские поселения тесно связаны с инженерно-транспортной инфраструктурой и не могут функционировать без нее. Такие территории можно назвать урбанизированными территориями.

В современных условиях требуется правовое регулирование отношений по использованию урбанизированных территорий. Легального определения понятию «урбанизированная территория», «урбанизация» в законодательстве не содержится.

Представляется, что урбанизация — это один из основных способов освоения человеком природной среды, при котором антропогенная деятельность человека направлена на освоение и потребление природных ресурсов с целью создания безопасных и благоприятных условий для жизни и деятельности. При урбанизации естественный ландшафт преобразуется в природно-антропогенный или антропогенный ландшафт. В результате освоения природной среды человеком при урбанизации образуется среда, имеющая определенные условия комфортности и безопасности жизни и деятельности человека. Благоустройство территории населенных пунктов, земельных участков, занятых инженерной и дорожно-транспортной

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

инфраструктурой, изменяет поверхность и подземную часть земли как пространственно-территориальную основу. В результате может изменяться природный ландшафт и формируется природно-техногенный городской ландшафт. При этом в условиях развития современных технологий воздействие от антропогенной деятельности человека по урбанизации территорий оказывается комплексно на различные компоненты природной среды: землю, недра, воздух, водные и лесные ресурсы. Увеличивается количество отходов производства и потребления, поступающих в атмосферу, поверхностные и подземные водные объекты, изменяются берега водных объектов. Изменения водных объектов не всегда приводят к ухудшению их состояния. Размещение отходов производства и потребления в специально отведенных местах и сооружениях оказывает дополнительное воздействие на атмосферный воздух в месте расположения таких объектов и на близлежащих территориях. При этом понятие «близлежащие территории» зависит от класса опасности отходов производства и потребления, длительности их хранения, технологий, применяемых для утилизации и переработки отходов. При застройке территории зданиями различного назначения, необходимыми для жизни и деятельности человека, уничтожаются полностью или частично леса, что вызывает изменения в биохимических циклах Земли, нарушаются биохимические процессы в почвах в результате «запечатывания» почв. При строительстве зданий различного назначения, (коммунальной) инженерной и дорожно-транспортной инфраструктур (линейных сооружений) затрагивается геологическая основа земли в результате увеличения нагрузки от совокупности наземных и подземных сооружений и зданий в черте города. Усиление негативного воздействия на природную среду урбанизированных территорий требует совершенствования режима охраны отдельных ее элементов и выделения новых сложных (совокупных) систем как объектов охраны с целью создания благоприятных и безопасных условий жизнедеятельности и качества среды обитания для человека.

Термин «урбанизированные территории» применим к крупным городам. Крупными городами, территории которых могут определяться как «урбанизированные территории», являются в первую очередь города федерального значения и столицы субъектов Российской Федерации (регионов). На территориях таких городов процесс воздействия человека на природную среду носит комплексный характер. Природная среда на урбанизированной территории характеризуется повышенным воздействием от зданий, сооружений, инженерных и транспортных коммуникаций и отходов жизни и деятельности человека, что существенным образом изменяет среду обитания человека. Природная среда такой урбанизированной территории преобразуется в природно-антропогенную среду, которая, в свою очередь, оказывает воздействие на природные ресурсы, при котором изменяются физические и химические свойства ресурсов, природный ландшафт становится городским природно-антропогенным (природно-техногенным).

В крупных городах, расположенных на берегах водных объектов, создаются намывные территории за счет намыва грунта на дно, берега и прибрежную полосу водного объекта. В результате создания (строительства) намывной территории уменьшается площадь акватории водного объекта и увеличивается площадь городской территории, земель населенного пункта. Использование пойменной зоны рек для создания участков суши обладает спецификой с учетом структуры дна реки. Намывная территория становится частью земель населенного пункта, но законодатель

рассматривает ее как искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, имеющий правовой режим сооружения.³ На территории города могут быть созданы искусственные земельные участки в морском порту,⁴ режим создания и использования которых регулируется специальным законом. На такой территории располагаются объекты инженерно-транспортной инфраструктуры, которые также имеют режим сооружений (линейные объекты). Законодатель в настоящее время допускает наличие линейного сооружения — инженерных коммуникаций «внутри» другого сооружения — искусственного земельного участка. Такой принцип «матрешки» создаст конкуренцию правовых режимов сооружений.

Урбанизованная территория представляет собой сложную природно-техногенную систему, состоящую из элементов, имеющих различный правовой режим. Термин «природно-техногенная система» используется в геоэкологии.⁵ Применительно к урбанизованной территории такой термин, по нашему мнению, отражает специфику ее правовой природы. Объекты инженерно-транспортной инфраструктуры на урбанизованной территории функционально связаны между собой и представляют единый комплексный объект. Элементы природно-техногенной системы урбанизованной территории связаны территориально, технологически и функционально (единое назначение).

Если рассмотреть элементы урбанизованной территории, которые в настоящее время являются объектами правового регулирования, можно отметить различную отраслевую принадлежность норм, регулирующих использование природных ресурсов на урбанизованных территориях. К урбанизованным территориям относятся в первую очередь земли городских населенных пунктов. Правовой режим земель населенных пунктов регулируется земельным, градостроительным, экологическим законодательством. Правоотношения по предоставлению (возникновению прав) земельных участков, управлению, охране и использованию земель в границах населенных пунктов регулируются нормами земельного права. Различная отраслевая принадлежность земельно-правовых норм и спор о статусе земельного права как самостоятельной или комплексной отрасли, или подотрасли гражданского права, не прекращающийся с начала земельной реформы и включения земельного участка в гражданский оборот, создает трудности в правоприменительной практике. Нормы земельного, градостроительного законодательства и законодательства о недрах регулируют использование подземного пространства в городах, которое получает широкое распространение. На территориях крупных городов располагаются объекты культурного наследия, имеющие особый режим охраны, закрепленный в нормах законодательства об охране памятников истории и культуры. Режим охраны объекта культурного наследия оказывает влияние на режим использования как земельного участка, на котором расположен такой объект, так и земельного участка охранной зоны такого объекта.

³ *Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 22 июля.*

⁴ *Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.*

⁵ *Голубев Г. Н. Основы геоэкологии. Учебник. М., 2011. С. 308–318.*

Населенные пункты соединяются между собой транспортными магистралями наземного, водного и воздушного транспорта, включая транспортно-пересадочные узлы, обеспечивающие устойчивое развитие городов. Кроме того, улично-дорожная сеть в населенном пункте и системы коммунальной инфраструктуры обеспечивают определенные условия комфортности жизни и деятельности людей в городах. Законодательство закрепляет для таких объектов правовой режим сооружения, линейного сооружения как вида объекта недвижимости. Все названные объекты (сооружения) функционально связаны между собой и только вместе обеспечивают благоприятные и безопасные условия жизни и деятельности людей. При этом под благоприятными условиями жизни предполагается определенный уровень комфортности жизни и деятельности человека на урбанизированной территории.

Кроме того, системы коммунальной инфраструктуры населенного пункта связаны с федеральными, региональными, местными инженерными системами электро-, газо-, водоснабжения и объектами транспортной инфраструктуры за границами населенных пунктов. Объекты электроэнергетики, газификации, тепло-, водоснабжения и водоотведения, объекты, используемые для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов, комплексно оказывают воздействие на городскую среду населенного пункта, пригородные зоны. В результате возрастает антропогенная нагрузка на отдельные элементы природной среды (почвы, атмосферный воздух, зеленые насаждения, водные объекты) в городской черте и за ее пределами.

Земельные участки, занятые объектами транспортной инфраструктуры наземного, водного и воздушного транспорта, обеспечивают развитие населенных пунктов, создают благоприятные условия для жизни и деятельности граждан. Законодательство выделяет правовой режим объектов капитального строительства федерального, регионального, местного значения, земельных участков различных категорий земель в границах урбанизированных территорий. Земли транспорта и земли населенных пунктов являются самостоятельными категориями земель, но применительно к урбанизированным территориям не могут рассматриваться отдельно друг от друга. Планирование использования двух названных категорий земель должно проводиться в едином документе территориального планирования, например, комплексной схеме территориального планирования урбанизированной территории.

Понимая земли населенных пунктов как застроенные земли, предназначенные для создания благоприятных и безопасных условий жизни и деятельности людей, можно выделить «буферную зону», на которую оказывается повышенная антропогенная нагрузка от объектов в черте города. В такую «буферную» зону включаются объекты с особым правовым режимом, в частности пригородные зоны, расположенные за пределами города. В пригородных зонах выделяются подзоны, каждая из которых имеет специфику правового режима.

На урбанизированных территориях повышается роль экологических требований к использованию и качеству воздуха, водных объектов и почв, соотношению площади застроенной и озелененной территорий, лесной и нелесной растительности, подземного пространства недр.

На урбанизированной территории для природных и антропогенных объектов характерно наличие тесной функциональной связи между ними, а также единство целей их создания и функционирования — обеспечение безопасных и благоприятных

условий жизни и деятельности граждан. Кроме того, для урбанизированных территорий характерен повышенный уровень антропогенной нагрузки, выражающийся не только в антропогенном воздействии каждого из рукотворных объектов на отдельные виды природных ресурсов на урбанизированной территории, но и в комплексном воздействии всех объектов на геологическую основу (пространственно-территориальную основу). Кроме загрязнения воздуха на урбанизированных территориях можно выделить проблемы комплексного воздействия от совокупности антропогенных объектов, выражающихся в повышенной нагрузке на поверхность и геологическую основу земли в течение длительного времени от инженерных коммуникаций и строений с минусовой этажностью.

Таким образом, особенностями природопользования на урбанизированных территориях являются комплексный характер использования различных видов природных ресурсов и функциональная связь между природными, природно-антропогенными и антропогенными объектами.

Комплексный характер природопользования на урбанизированных территориях проявляется в осуществлении землепользования, недропользования, водопользования, лесопользования, а также в загрязнении атмосферного воздуха. Приоритетным принципом при осуществлении комплексного природопользования на урбанизированной территории должно быть создание благоприятных и безопасных условий жизни и деятельности человека. В состав урбанизированных территорий в современных условиях должны включаться помимо земель населенных пунктов (как отдельных, так и агломерированных) объекты инженерно-транспортной инфраструктуры, связи, объекты энергетики, обеспечивающие устойчивое развитие населенных пунктов, расположенных за границами населенных пунктов. Устойчивое развитие предполагает создание благоприятных и безопасных условий для жизни и деятельности человека.

Современное законодательство решает проблемы правового регулирования урбанизированных территорий через изменение административно-территориального деления, изменение категории земель (включение в состав земель населенных пунктов земель иных категорий). Пример правового регулирования присоединения к городу Москве части территорий Московской области в специальном законе позволяет сформулировать некоторые предварительные выводы.⁶

Во-первых, законодатель уделяет внимание обеспечению «устойчивого социального развития присоединенных территорий», а не «устойчивого развития территорий». При таком подходе эколого-правовой аспект не учитывается. Устойчивое социальное развитие присоединенных территорий — более узкое понятие по сравнению с понятием «устойчивое развитие территорий». Устойчивое развитие территорий, как понимает его законодатель,⁷ предполагает обеспечение безопасных и благоприятных условий жизнедеятельности человека, снижение негативного воздействия от хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечение рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего

⁶ *Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.*

⁷ См. определение в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ.

поколений. Достижение указанных в законе целей при расширении урбанизированных территорий возможно при условии комплексного подхода к использованию и охране земель не только населенных пунктов, но и земель, занятых инженерными коммуникациями и транспортной инфраструктурой, обеспечивающими функционирование города, а также подземного пространства недр, акватории, берегов, дна водных объектов, лесных и нелесных насаждений, иной растительности. Необходимо учитывать комплексно нагрузку на подземное пространство от подземных сооружений и зданий, нарушающую баланс (равновесие) природных циклов на урбанизированной территории. Следует предусматривать превентивные меры, направленные на снижение такой нагрузки, поощрять использование наилучших доступных технологий при строительстве на урбанизированных землях, в том числе учитывая повышенные нагрузки на атмосферный воздух (загрязнение тепловое, шумовое, химическое, физическое).

Во-вторых, законодатель решает в специальном законе вопросы резервирования, изъятия недвижимого имущества и кадастрового учета объектов в упрощенном порядке, предоставления земельных участков для размещения объектов федерального и регионального значения, установления сервитутов в связи с размещением объектов, относящихся к публичному имуществу. При таком подходе законодателя в указанном законе решаются земельно-правовой и гражданско-правовой аспекты урбанизации части территории Московской области.

Статья поступила в редакцию 13 марта 2015 г.