Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации

**Год:**

2007

**Автор научной работы:**

Лебедев, Денис Георгиевич

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.06

**Специальность:**

Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**Количество cтраниц:**

214

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Лебедев, Денис Георгиевич

Введение

Глава 1. Развитие законодательства о планировании использования 14 земель городов в России

§ 1. Понятие правового института территориального планирования использования земель населенных пунктов.

§ 2. Планирование использования земель городов по российскому законодательству VIII - начала XX веков.

§ 3. Планирование использования городских земель в советский период (1917- 1990 годы).

§ 4. Законодательство о планировании использования земель городов в условиях реформ конца XX века.

Глава 2. Правовые формы территориального планирования использования земель городов ^

§ 1. Общая характеристика правовых форм планирования использования земель городов в современном российском законодательстве.

§ 2. Генеральный план.

§ 3. Проект городской черты.

§ 4. Территориальное зонирование, правила землепользования и застройки.

Глава 3. Резервирование и изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в контексте территориального планирования

§ 1. Резервирование земель и земельных участков.

§ 2. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Перечень нормативных актов

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации"

Организация использования земель городов, традиционно составлявшая одну из приоритетных сфер государственного управления землепользованием, приобретает в последние годы все большую актуальность. Ускоренная индустриализация экономики в начале XX в., последующий переход от индустриального к постиндустриальному обществу, увеличение численности и плотности населения привели к резкому росту антропогенного воздействия на окружающую среду, интенсификации использования земли, других природных ресурсов, ухудшению экологической обстановки. Наиболее остро данные проблемы проявились в крупных городах, на фоне перенаселенности которых1 даже незначительный дисбаланс в функциональном назначении территорий способен обернуться серьезными негативными последствиями.

Указанные процессы во многом послужили причиной изменения подходов к планированию использования земель городов, обусловили предъявление новых требований к пространственной организации их территорий. На сегодняшний день представителями различных отраслей науки (экологии, социологии, юриспруденции, архитектуры, землеустройства) отмечается повышение роли природоресурсных, экологических и социальных факторов в жизни современного города, их приоритет над интересами промышленности (в широком смысле), что еще не так давно сложно было представить. Определяющее значение этих факторов не только с очевидностью признается учеными, но и подтверждается практикой градостроительства экономически развитых стран, столкнувшихся с недостаточностью учета исключительно производственных аспектов при

1 Так. уже в 1970 г. количество городских жителей Великобритании составило 80 % от общего числа. ФРГ

78 %. Франции и Японии - 66 и 65 % соответственно, США - около 67 %. В России (по состоянию на 9 октября 2002 г.) число городских жителей достигло 73 % при том. что земли поселений составляют всего лишь около 2 % земельного фонда страны (см., напр.: Транин A.A. Государственное регулирование урбанизации в развитых капиталистических странах (на материалах Франции). - М.: Наука, 1979. С. 3.; Региональное программирование в развитых капиталистических странах. М.: Наука, 1974. С. 199; Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года//Российская газета. 2004. № 65). 3 планировании использования городских земель. Подобные явления не могли не отразиться в законодательстве, включая законодательство стран постсоветского пространства. В частности, Градостроительная Хартия Содружества Независимых Государств, в качестве первоочередной цели называет комплексное развитие, экологическую реконструкцию поселений и л урбанизированных территорий (ст. 2), что невозможно без территориального планирования - основы оптимального использования земельных ресурсов как с точки зрения их экономического потенциала, так и с позиции обеспечения благоприятных условий проживания, создания комфортной, безопасной среды жизнедеятельности.

Реализация названных направлений требует не просто осознания смены приоритетов, нового вектора в организации использования земель. Территориальное планирование нуждается в надлежащей нормативно-правовой базе, способной учесть весь комплекс условий, необходимых для гармоничного развития города, подготовки адекватных современным требованиям документов планирования. Последнее в российских реалиях имеет принципиальное значение. Так, устаревшая (либо полностью отсутствующая) градостроительная документация, наряду с бюрократическими барьерами, названы Советом по реализации приоритетных национальных проектов приПрезиденте РФ одной из основных причин, препятствующих строительству доступного жилья,3 обеспечению социального благополучия общества, в особенности незащищенных его слоев. Главным образом это касается городских территорий, в пределах которых проживает подавляющее большинство населения страны. По данным первого вице-премьера Правительства РФ Д.И. Медведева, проблемы отсутствия на местах документов территориального планирования, градостроительных кодексов, четких правил землепользования и застройки являются самыми важными для

2 Постановление Правительства РФ от 22.11.2000 № 880 «Об утверждении Градостроительной Хартии Содружества независимых государств»//СЗ РФ. 2000. № 48. Ст. 4700.

3 Российская газета. 2006. № 73 (4039). С. 1 - 2.; см., также: Российская газета. 2006 №. 215 (4181). С. 2. 4 осуществления соответствующего национального проекта и требуют скорейшего решения.4 Поэтому исследование правового регулирования территориального планирования применительно к городам связано не только с возможностью получения новых научных выводов, но имеет существенное значение для решения практических вопросов организации землепользования населенных пунктов, в частности, в целях жилищного и иного строительства.

Следует отметить, что формирование в России за последние 10-15 лет обособленного комплекса норм градостроительного законодательства само по себе не решило весь спектр проблем, возникающих по поводу использования земель населенных пунктов. Ярким тому примером служат перманентные конфликты при выделении земельных участков под застройку, уничтожение городских и пригородных зеленых зон, памятников истории, архитектуры при размещении инвестиционно привлекательных объектов, хаотичное, без учета геологических условий и перспектив использования территории строительство коммуникаций, прочих инженерных сооружений.

Устранить такого рода негативные явления возможно лишь посредством четкой, системной регламентации территориального планирования, повышения качества, а, следовательно, действенности градостроительного и земельного законодательства. Достижение обозначенных целей требует более углубленной научной разработки правового регулирования территориального планирования использования земель городов, в процессе которой следует обратиться не только к существующим нормативным актам, но и к истории развития законодательства о градостроительстве, дабы всесторонне, максимально полно изучить ключевые, сущностные характеристики рассматриваемого института, выработанные юридической наукой правовые конструкции, многовековой опыт правоприменительной деятельности. Полученные в результате выводы могут быть экстраполированы на иные типы населенных пунктов, в которых территориальное планирование, по объективным

4 Российская газета. 2006. № 225 (4191). С. 2. причинам, осуществляется в значительно меньших масштабах, и, в определенной степени, на земли других категорий.

Перечисленными обстоятельствами обусловлены выбор темы и направленность настоящего диссертационного исследования на выявление закономерностей развития правового института территориального планирования на примере городов как населенных пунктов особого, универсального типа. Ограничение исследования рамками земель городов связано, кроме того, с тем, что имеющийся исторический опыт планирования использования территорий касается также, в основном, земель городов.

В качестве объекта диссертационного исследования выступают законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления, регламентирующие территориальное планирование использования земельных ресурсов населенных пунктов, практика их применения на примере городских земель.

Предметом исследования служат процессы изменения законодательства в области территориального планирования использования земель населенных пунктов, механизмы воздействия возникающих перед обществом на определенных исторических отрезках проблем на формирование рассматриваемого правового института.

Основная цель диссертационного исследования заключается в выявлении закономерностей развития правового регулирования планирования использования земель населенных пунктов и подготовке на этой основе предложений по совершенствованию действующего законодательства.

В соответствии с названной целью в настоящей работе ставились следующие задачи:

1) рассмотреть генезис правового регулирования планирования использования земель населенных пунктов в России на примере городов (выявить основные его этапы), уточнить отраслевую принадлежность института территориального планирования использования земель населенных пунктов;

2) проанализировать современное федеральное законодательство, законодательство субъектов Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления о территориальном планировании, в том числе в сравнительно-правовом аспекте и с позиций сложившейся правоприменительной практики;

3) определить оптимальный перечень документов территориального планирования для населенных пунктов, исходя из потребностей правоприменения, имеющегося опыта обустройства населенных территорий;

4) исследовать юридические механизмы реализации территориального планирования в городах, обозначить наиболее существенные их недостатки и возможные пути устранения.

Методологической основой диссертации служат общие и специальные методы научного познания: диалектический, формальнологический, сравнительный, историко-правовой, метод толкования права и др.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды ученых в области земельного, гражданского и экологического права: В.П. Балезина, С.А. Боголюбова, Г.А. Волкова, А.К. Голиченкова, И.И. Евтихиева, Б.В. Ерофеева, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, О.С. Иоффе, JT.A. Кассо, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, В.И.Синайского, H.A. Сыродоева, Л.П. Фоминой, A.A. Транина и др.; работы по теории права, административному, конституционному, муниципальному, иным отраслям права: A.C. Автономова, В.Д. Зорькина, Н.М. Коркунова, Л.Е. Лаптевой, A.B. Малько, A.B. Мицкевича, В.М. Сырых и пр.

Использовались материалы научных исследований по археологии, градостроительству, землеустройству, земельному кадастру, истории, социально-экономическому, отраслевому, территориальному планированию: Г.В. Алферовой, С.Б. Веселовского, A.A. Варламова, И.Е. Германа, A.B.

Кузы, O.A. Кибальчич, П.А. Раппопорта, Б.А. Рыбакова, С.М. Соловьева, A.B. Севостьянова, В.В. Седова; труды зарубежных ученых: Ф. Гибберда, Л. Кибла, П. Мерлена и др.

Научная новизна диссертации. Настоящая работа представляет собой первое в российской юридической науке комплексное монографическое исследование правового регулирования территориального планирования использования земель населенных пунктов на примере городов. Исторический подход к рассматриваемой проблематике позволил проанализировать содержание этого регулирования в контексте законодательства дореволюционной России (главным образом Российской империи XVIII - начала XX веков), советского периода (1917-1991 гг.), на этапе реформ 90-х гг. XX века.

Проведенный анализ, в свою очередь, способствовал выявлению основных тенденций и общих закономерностей развития правовых норм о территориальном планировании, что позволило привлечь дополнительную аргументацию к оценке современного состояния законодательства о территориальном планировании в городах, сделать предложения по корректировке теоретико-правовых основ, концепции правового регулирования территориального планирования использования земель населенных пунктов. При этом были установлены следующие основные черты, характеризующие современное законодательство о территориальном планировании использования земель населенных пунктов:

-ключевые вопросы, такие как подготовка, утверждение и реализация документов территориального планирования, зонирование территорий, резервирование земель и земельных участков, не получив должной правовой регламентации на федеральном уровне (статьи 4, 8, 9, 19, 23, 24 и др. Градостроительного кодекса5), фактически переданы в ведение регионального законодателя;

5 СЗРФ. 2005. № 1 (часть 1). ст. 16.

- законодательству субъектов Федерации, нормативным актам органов местного самоуправления свойственны выборочное дублирование отдельных положений федеральных законов (включая неудачные, с точки зрения юридической техники и возможностей практической реализации), установление противоречащих федеральным законам норм (в результате, в разных регионах, муниципальных образованиях правовой режим земель населенных пунктов различен, созданы условия для произвольных решений в сфере распределения (перераспределения) земельных ресурсов);

-согласно ст. 85 Земельного кодекса,6 ст. 32 ГрК РФ правила землепользования и застройки (в соответствии с перечнем основных территориальных зон, определенных федеральным законом) должны утверждаться представительными органами местного самоуправления, представительными органами государственной власти городов федерального значения. В то же время названные нормы федерального законодательства предполагают свободу усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и, как свидетельствует проведенное исследование, исключают единство в установлении правил землепользования и застройки в объективно необходимых пределах.

Тем самым действующее федеральное законодательство, несмотря на провозглашенный принцип устойчивого развития территорий на основе приоритета норм федеральных законов (ст.ст. 2-3 ГрК РФ), по сути, не реализуется в должной мере и в большинстве регионов территориальное планирование практически отсутствует. Не обеспечивается соблюдение требований статей 72, 76 (ч.ч. 2, 5 - 6) Конституции РФ. Исходя из этого, в диссертации сформулированы практические рекомендации по совершенствованию нормативной базы в указанной сфере.

6СЗРФ. 2001. №44. СТ. 4147.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Необходимость в пространственной организации территорий городов обусловила появление, уже в период становления государственности в России, специальных юридических норм, посвященных планированию использования городских земель, трансформировавшихся впоследствии в правовой институт территориального планирования использования земель населенных пунктов. В настоящее время данный институт представлен системой норм права, регулирующих содержание деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления по подготовке, утверждению и реализации документов территориального планирования, дифференциации земель населенных пунктов по территориальным зонам.

2. В российской юридической науке вопрос о принадлежности территориального планирования использования земель населенных пунктов к земельному или административному праву остается дискуссионным. Между тем проведенное исследование показало, что по своему предмету, рассматриваемый институт входит в систему институтов государственного управления землепользованием, то есть является институтом земельного права.

3. Зонирование как акт территориального планирования предполагает установление (в соответствии с общим принципом целевого назначения земель) правил землепользования и застройки, определяющих особый правовой режим земель в пределах каждой территориальной зоны, исходя из ее функционального (конкретного целевого) назначения. Этим обусловлено значение территориального планирования в формировании правового режима земель населенных пунктов. Тем самым правила землепользования и застройки корректируют общие позиции правового режима земель населенных пунктов, установленного гражданским и земельным законодательством. Следовательно, правовая урегулированность территориального планирования использования городских земель имеет место при наличии его урегулированности в двух взаимосвязанных аспектах:

1) порядка подготовки, утверждения и реализации документов территориального планирования и 2) правил землепользования и застройки применительно к каждой территориальной зоне.

4. Существующая в Российской Федерации модель правового регулирования территориального планирования, при которой требования федерального законодательства могут быть нивелированы правовыми актами субъектов Федерации, органов местного самоуправления, не позволяет достичь оптимального соотношения различных видов использования земель, обеспечивающего благоприятные условия проживания, создание комфортной, безопасной среды жизнедеятельности, эффективного экономического развития. Необходим концептуально иной подход, исключающий правотворчество субъектов Федерации, органов местного самоуправления в сфере установления принципов и требований к территориальному планированию, перечня и содержания документов территориального планирования, порядка их подготовки и утверждения, содержания правил землепользования и застройки. Полномочия регионов и муниципальных образований следует ограничить утверждением и реализацией документов территориального планирования регионального и местного уровней.

5. Закрепленный в Градостроительном кодексе перечень документов территориального планирования муниципальных образований (схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских и сельских поселений, городских округов) не учитывает специфику объекта планирования применительно к городам, в качестве которого выступают земли в пределах городской черты и в границах пригородной зоны. Поэтому состав документов территориального планирования муниципальных образований необходимо дополнить:

-проектом пригородной зоны, утверждаемым представительным органом местного самоуправления (в случае принадлежности территории города и пригородной зоны к одному муниципальному образованию) или органом государственной власти субъекта Федерации (в случае принадлежности территории города и пригородной зоны к разным муниципальным образованиям);

-генеральным планом города, утверждаемым представительным органом местного самоуправления.

Города, требующие установления пригородных зон и разработки отдельных генеральных планов, могут определяться в схемах территориального планирования муниципальных районов.

6. В действующем законодательстве имеется пробел в регулировании отношений по резервированию земель (территорий) и земельных участков. Учитывая, что резервирование связано с ограничением прав на землю и ограничением оборота земельных участков, указанный пробел должен быть восполнен на федеральном уровне путем внесения соответствующих дополнений в Земельный кодекс. В качестве оснований резервирования земель и земельных участков следует рассматривать документы территориального планирования. При этом резервирование земель необходимо вводить на срок, предусмотренный документами территориального планирования, устанавливая тем самым специальный правовой режим использования земельных участков, иной недвижимости в пределах зарезервированных земель, аналогично последствиям установления зон с особыми условиями использования территории.

7. На федеральном уровне необходима разработка правил, регламентирующих проведение территориального землеустройства при установлении (изменении) границ городов, иных населенных пунктов. Данные правила, посвященные, в том числе механизмам получения информации при проведении землеустройства, обязательности ее предоставления по запросу специализированной организации, осуществляющей землеустроительные работы, а также устанавливающие процедуру и юридические последствия согласования границ населенных пунктов, следует включить в Федеральный закон «О землеустройстве».

Положения диссертации могут быть использованы в законопроектной работе в области государственного управления земельными ресурсами, обеспечения правового режима земель населенных пунктов. Выводы и предложения диссертационного исследования применимы как при внесении изменений в действующие, в первую очередь в Земельный и Градостроительный кодексы, Федеральный закон «О землеустройстве», так и при подготовке новых нормативных актов.

Материалы диссертации возможно использовать не только на уровне федерального законодательства, но и в регионах, муниципальных образованиях, а также при изучении земельного, гражданского и экологического права.

Диссертация выполнена и обсуждалась в Секторе сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской Академии Наук. Основные ее положения изложены в публикациях автора, выступлениях на различных научно-практических конференциях, посвященных вопросам земельного права, земельного кадастра, землеустройства, экологии. Отдельные выводы использовались при подготовке экспертных заключений в области планирования использования земельных ресурсов города Москвы, а также при работе с органами архитектуры и градостроительства Московской области, органами местного самоуправления.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, библиографии, перечня нормативных актов.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>