Ушакова Александра Павловна. Правовой режим земель общего пользования в составе земель населенных пунктов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Ушакова Александра Павловна;[Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации].- Москва, 2015.- 216 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовой режим земель общего пользования как составляющая правового режима земель в Российской Федерации 13**

1. Объекты земельных отношений, для которых устанавливается режим общего пользования 13

2. Правовые основания использования земель неопределенным кругом лиц для передвижения и пребывания 44

3. Развитие правового регулирования отношений, связанных с землями общего пользования 62

**Глава 2. Способы установления и содержание правового режима земель общего пользования81**

1. Установление правового режима земель общего пользования 81

2. Правовое регулирование хозяйственного использования земель общего пользования 107

3. Правовое обеспечение охраны земель общего пользования 126

**Глава 3. Особенности правового режима отдельных видов земель общего пользования 146**

1. Правовой режим земель общего пользования, предназначенных для размещения объектов улично-дорожной сети 146

2. Правовой режим земель общего пользования, предназначенных для рекреации 164

Заключение 190

Список использованных источников

## Правовые основания использования земель неопределенным кругом лиц для передвижения и пребывания

Земля - это не только природный ресурс, но и часть среды обитания человека, его «природного дома». Она используется не только для осуществления хозяйственной деятельности, но и для удовлетворения потребностей человека как биологического существа. Так, потребности в передвижении, отдыхе, пребывании на природе не могут быть реализованы без использования земли.

Важность удовлетворения естественной потребности в использовании земли для передвижения и пребывания сложно переоценить. Тем не менее, в действующем законодательстве не закреплено право граждан использовать в таких целях земли как природный ресурс. В Земельном кодексе отсутствует общая норма, в которой было бы прямо сказано о наличии такого права. Думается, что такое право следует из содержания статьи 9 Конституции РФ об использовании земли как основы жизни и деятельности народов, а также статьи 27 Конституции РФ, в которой указано право свободно передвигаться по территории России3. Кроме того, в различных законодательных актах упоминается право граждан использовать для передвижения отдельные виды земель, либо земельные участки, удовлетворяющие определенным требованиям.

В действующем законодательстве несколько больше внимания уделено регулированию использования в названных целях земельных участков. Это связано с необходимостью согласования интересов собственников и лиц, проходящих или пребывающих на земельном участке. В этой области наиболее общей и абстрактной является норма пункта 2 статьи 262 ГК РФ о доступе на земельный участок. В ней предусматривается возможность каждого гражданина пройти через земельный участок, если он не огорожен и собственник не обозначил иным образом, что вход на участок не допускается. Это правило сформулировано как общее, поскольку оно может распространяться в отношении земельных участков, находящихся в любой форме собственности. Однако в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности, названную общую норму конкретизирует специальная норма пункта 1 статьи 262 ГК РФ. В ней предусматривается уже право граждан не только пройти, но и находиться на земельных участках, если доступ к ним не закрыт.

Тем не менее, предмет правового регулирования статьи 262 ГК РФ значительно уже, чем вся совокупность правоотношений, возникающих по поводу использования земли для передвижения и пребывания. Нормы этой статьи относятся лишь к отдельным земельным участкам, но не касаются земли в целом как природного ресурса. Это вполне оправданно, поскольку гражданское законодательство направлено на регулирование имущественных отношений, а не отношений общего природопользования.

В отношении земли как природного ресурса рассматриваемое право граждан закрепляется лишь в части отдельных видов земель, назначение которых связывается с их использованием неопределенным кругом лиц. Здесь в качестве примеров можно привести земли, занятые автомобильными дорогами общего пользования4, и земли общего пользования в населенных пунктах5. Кроме того, право использовать земли для пребывания и передвижения -необходимый элемент прав граждан использовать иные природные ресурсы в личных целях, без которого такое природопользование невозможно. Имеются в виду следующие права граждан: пребывать в лесах6, осуществлять любительскую и спортивную охоту в общедоступных охотничьих угодьях , иметь доступ к водным объектам общего пользования .

В рамках эколого-правовой науки нормы о правах граждан использовать различные природные ресурсы были обобщены с помощью особой теоретической конструкции - права общего природопользования. Она активно обсуждалась в 70-80 е гг. XX века, особенно в контексте разграничения названного права с правом на благоприятную окружающую среду9.

Право общего природопользования предполагает возможность свободного и бесплатного использования природных ресурсов для личных нужд, в том числе и земли. Однако в отношении земли такое право не было зафиксировано и в актах предшествовавшего исторического периода. Несмотря на это, в юридической литературе того периода отмечалось, что существует общее право прохода по любым землям, если это не запрещено и не влечет за собой ущерба для землепользования, хотя в законе не было такого ясно выраженного правила10.

В настоящий момент для закрепления подобных прав используется иная терминология. Так, в законодательстве названо право граждан пребывать в лесах, а не право общего лесопользования, право доступа граждан к водным объектам, а не право общего водопользования. Тем не менее, представляется, что обобщающая теоретическая конструкция права общего природопользования по-прежнему необходима и актуальна. По мнению теоретиков экологического права, наличие права общего природопользования следует из ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, признающей землю и иные природные ресурсы основой жизни и деятельности людей11. Обосновывается и признание права с более широким содержанием - права граждан на доступ к природным ресурсам12.

Право общего природопользования, рассматриваемое в отношении земли, может быть названо «право общего землепользования», как это было принято до проведения земельной реформы. Однако в действующем законодательстве такой термин не употребляется: упоминается лишь «общее пользование» землями либо территориями. По нашему мнению, понятия «право общего землепользования», «право общего пользования землями» и «право граждан использовать земли для передвижения и пребывания» означают одну и ту же правовую конструкцию, так как существенные смысловые отличия между ними отсутствуют. В связи с этим, в работе названные термины употребляются как синонимы.

Представляется, что право граждан использовать для передвижения и пребывания землю как природный ресурс должно быть прямо закреплено в Земельном кодексе РФ. Как кодифицированный акт земельного законодательства, кодекс не должен обходить вниманием вопросы, связанные с реализации прав, предоставленных гражданам Конституцией РФ. Необходимо зафиксировать содержание данного права, назвать субъектов и объекты права, установить пределы и условия реализации права, а также предусмотреть обязанности, которые сопутствуют реализации данного права.

## Развитие правового регулирования отношений, связанных с землями общего пользования

Несмотря на значительную отдаленность по времени данной исторической эпохи от современности, обращает на себя внимание преемственность правового регулирования - можно привести современные «аналоги» решения некоторых вопросов. Это муниципальная собственность на автомобильные дороги, расположенные в населенных пунктах; возможность любого лица бесплатно использовать автомобильные дороги общего пользования; содержание дорог в населенных пунктах как «муниципальное» полномочие. И сейчас использование земель под автомобильными дорогами отличается от земель, на которых расположены улицы в населенных пунктах.

В рассматриваемый период развития законодательства регулировалось использование и содержание только городских улиц, площадей и дорог, но еще не существовало обобщающей категории, которая означала бы земли, предназначенные для использования неопределенным кругом лиц. Однако наличие особого режима городских улиц и дорог стало важнейшей предпосылкой для ее формирования.

Формирование правового режима городских земель, находящихся в общем всех пользовании, в XVIII-XIX вв. В XVIII - начале XIX в. стали возникать отдельные правовые нормы, которые регламентировали уже не использование и содержание улиц и дорог, а особый режим земель. Такой режим изначально был предусмотрен для земель, занятых улицами и дорогами, позднее схожие предписания были предусмотрены в отношении использования земель, на которых были обустроены бульвары и скверы. Обобщающего термина, который объединял бы все земли, для которых устанавливался такой правовой режим, еще разработано не было. Это связано с общей особенностью русского дореволюционного права: в России язык права не был столь отвлеченным, узкоспециальным, как язык права Западной Европы, а по существу совпадал с обыденным народным языком . Кроме того, право того периода было еще во многих случаях казуистично. По нашему мнению, процесс становления в законодательстве особого правового режима городских земель, цели использования которых предполагали осуществление общего пользования ими, начался в результате внедрения «регулярной планировки» городов и распространения практики принятия обязательных для исполнения планов городов. Именно на основе идеи о планировании использования земель городов стали развиваться представления о различном назначении городских земель, об их разнородном составе.

Начало этому процессу было положено во времена Петра I - обеспечению регулярной планировки г. Санкт-Петербурга, заложенного в 1703 г., уделялось большое внимание . В 1937 г. была создана Комиссия о Санкт-Петербургском строении109, ведавшая этими вопросами. Большое внимание переустройству российских городов уделяла Екатерина П. Она преобразовала Петербургскую комиссию в Сенатскую Комиссию по каменному строению Петербурга и Москвы, а в 1763 г. был издан Указ Сената «О сделании всем городам, их строению и улицам специальных планов по каждой губернии особо», согласно которому Сенатская Комиссия была уполномочена утверждать и планы всех других городов110. В ст. 1 Грамоты на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г. (Жалованной грамоты городам) уже на уровне закона устанавливалась обязанность всех городов иметь план, утвержденный в установленном порядке. Об активной реализации этих предписаний свидетельствует тот факт, что за 34 года своего существования Сенатская Комиссия утверждала в среднем 10-12 новых городских планов111.

В рассматриваемый период градостроительство в России переживало подъем - в широком масштабе осуществлялось строительство новых и перепланировка старых городов . О масштабах утверждения планов городов в рассматриваемый период свидетельствует следующий факт: по данным В.А. Бурова, в полном собрании законов Российской империи (собрание первое) за 1839 год были приведены планы 416 городов . Первоначальным и основополагающим институтом планирования использования земель городов было планирование расположения городских улиц путем установления красных линий. Зонирование территории даже в самых простых формах стало использоваться значительно позже. В планах городов не только отражалось, какие земли входили в состав города, но и устанавливались границы улиц - «красные» линии (этот термин в XVIII - XIX вв. уже активно употреблялся)114. Красные линии были основой системы регулярной планировки -все здания должны были быть выстроены по красной линии, которая была обязательна для исполнения. По нашему мнению, само по себе понятие красной линии стало основой для формулирования в дальнейшем обобщающего понятия для всех земель, границы которых устанавливались с ее помощью (улиц, площадей, скверов и т.д.). А запрет осуществлять строительство зданий «за красной линией» стал основой публично-правового режима таких земель.

Большое значение для развития российского законодательства имела его инкорпорация в Своде законов Российской Империи (первое издание - 1832 г.). Свод законов представлял собой лишь новую форму тех законов, которые действовали ко времени его создания - его разработчики были не вправе включать в него предписания, не существовавшие ранее115. Однако для целей систематизации накопленного законодательного материала разработчиками Свода были предложены новые теоретические конструкции. Одна из них - конструкция «права участия общего» - опосредовала отношения использования в целях передвижения чужих земельных участков

## Правовое регулирование хозяйственного использования земель общего пользования

В процессе использования земель общего пользования на них оказываются такие виды негативного воздействия, которые для иных видов землепользования не характерны. Так, передвижение большого числа людей влечет уплотнение почвы, иногда до состояния непригодности для произрастания растительности. Использование гражданами дорог или мест массового отдыха нередко влечет засорение земель твердыми бытовыми отходами. При обустройстве улиц и дорог почвенный покров земель замещается твердыми покрытиями. На земли, прилегающие к автомобильным дорогам или твердому покрытию улиц, негативное воздействие оказывается и в результате применения противогололедных составов.

Кроме того, земли общего пользования могут использоваться не только для передвижения граждан, но и для целей, с этим не связанных. При этом также оказывается негативное воздействие на земли. Например, строительство и ремонт линейных объектов водоснабжения, газопроводов, связи предполагает необходимость разрытия земель и связанного с этим нарушения почвенного покрова.

В целях предотвращения или уменьшения последствий таких видов негативного воздействия и восстановления состояния земель общего пользования должны приниматься целенаправленные меры. При использовании таких земель должны соблюдаться природоохранные требования Закона «Об охране окружающей среды» (особенно актуально применение его статей 34-39, 44). Должны приниматься меры охраны земель, предусмотренные ст. 13 ЗК РФ. Однако исполнение этих требований несколько отличается от того, как это осуществляется в отношении иных видов земель.

Во-первых, актуальны те меры, которые позволяют предотвратить или уменьшить последствия именно тех видов негативного воздействия, которые обычно оказываются на земли общего пользования. Представляется, что земли должны охраняться не от негативного воздействия вообще, а от конкретных его видов. Это возможно только при регулировании отношений охраны земель с учетом их особенностей, которые нередко связаны с особенностями отношений использования земель .

Во-вторых, организационный механизм реализации мер охраны земель будет отличаться от реализации аналогичных мер в отношении земель иных видов. В большинстве случаев меры охраны земель общего пользования принимаются в процессе реализации полномочий публичной власти. Нередко это происходит в отношении земель, в составе которых не образованы земельные участки, и государственная собственность на которые не разграничена. Их охрана организуется как функция публичной власти (в большинстве случаев - местного самоуправления). При рассмотрении охраны земель общего пользования часто будет некорректным вести речь именно об обязанностях правообладателя земельного участка. Между тем, исследователи обращают внимание, что ст. 13 ЗК РФ содержит обязанности именно правообладателей земельных участков236. В связи с этим, представляется, что при изучении охраны изучаемого вида земель невозможно рассматривать в отрыве друг от друга положения земельного и муниципального законодательства и нормативных актов.

При правовом регулировании отношений охраны земель общего пользования важно учитывать, что в них участвует множество субъектов. В первую очередь, это органы государственной власти или местного самоуправления, которые наделены полномочиями как по координации деятельности и контролю за ее осуществлением, так и по ее организации. Это и специализированные организации, непосредственно осуществляющие работы по рекультивации земель, посадке зеленых насаждений, благоустройству территорий. И это те лица, на которых в связи с их деятельностью по использованию земель возложены обязанности осуществить конкретные меры охраны земель. Интересы всех этих субъектов разнонаправлены, поэтому возникает множество конфликтов. Для их юридического решения недостаточно лишь общих правил. В этой связи, регулирование охраны земель должно быть не менее конкретным и определенным, чем регулирование использования земель.

Рассмотрим более подробно содержание тех мер, которые принимаются для охраны земель общего пользования. В числе мер охраны земель, предусмотренных ст. 13 ЗК РФ, названы и профилактические меры, проведение которых позволит предотвратить в ЛІТ дальнейшем вред земельным участкам (а также землям). Это, в частности, защита земель от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, загрязнения, захламления отходами и иных негативных воздействий. Такие меры имеют первостепенное значение для охраны земель общего пользования. Особенно ярко это проявляется, когда речь идет о предотвращении негативного воздействия при использовании земель гражданами для передвижения и пребывания.

Для обеспечения использования земель в названных целях, они определенным образом благоустраиваются. Термин «благоустройство территорий» охватывает широкий круг работ: в него могут включаться работы по озеленению территории, по устройству дорожек, площадок, ограждений, по созданию детских площадок и площадок для некоторых видов спорта, установке осветительных приборов, объектов благоустройства и малых архитектурных форм . Земельный участок и объекты, созданные на нем в ходе благоустройства, можно рассматривать как единый сложный объект недвижимости, все элементы которого объединены единым назначением.

Как видно, большинство работ по благоустройству организуются в целях обеспечения использования земель по назначению. Однако некоторые из них направлены на охрану земель. Например, при установке мусорных урн п. 19 ст. 14 и п. 25 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», СНиП Ш-10 75. Благоустройство территорий: утв. Постановлением Госстроя СССР от 25 сент. 1975 г. № 158. (которые относятся к объектам благоустройства) цель обеспечения удобства граждан - лишь вторична. Основной целью этого действия является предотвращение захламления земель отходами. Поэтому установка урн полностью соответствует целям и содержанию мер охраны земель. Другой пример - для посадки газона или иных зеленых насаждений могут приниматься меры, направленные против иссушения, заболачивания, захламления земель. Их посадка и сама по себе позволяет предотвратить разрушение почвенного покрова земель в результате вытаптывания, иссушения и эрозии. Третий пример - создание дорожек в парке или саду влечет замещение почвенного покрова на небольшой части их земель твердым покрытием. Однако одновременно эта мера предотвращает уплотнение почв и повреждение зеленых насаждений на остальной территории в результате неорганизованного передвижения людей. При желании, можно продолжить перечисление таких примеров - в действительности, таких работ достаточно много.

## Правовой режим земель общего пользования, предназначенных для рекреации

К сожалению, даже полное устранение вариативности установления правового режима земель, занятых садами, парками и городскими лесами, не может устранить названную проблему, так как остается неликвидированным основной риск - возможность произвольного установления границ таких зон или полного игнорирования наличия зеленых насаждений. Для устранения данного фактора, который, без сомнения, является крайне коррупциогенным, необходимо проведение работ по установлению границ земельных участков в соответствии с их расположением на местности. Однако даже при установлении обязательности проведения работ по кадастровому учету таких земельных участков сложно избежать случаев произвольного установления их границ. Отграничение городских лесов наталкивается на еще большее число трудностей: во-первых, участки городских лесов - это лесные участки, они образуются в границах лесничеств и лесопарков путем лесоустройства341, во-вторых, недостаточно ясна позиция законодателя по вопросу о собственности на городские леса.

Из этого следует, что возможность выбора между режимом рекреационной зоны, режимом земель общего пользования или земель ООПТ сама по себе не вызывает проблем, связанных с неустановленностью границ земель, занятых городскими лесами, садами и парками. Поэтому ее отмена не уменьшит злоупотребления, однако устранит один из способов учета особенностей конкретного объекта, который во многих случаях необходим. Например, некоторые парки представляют собой памятники садово-паркового искусства и являются объектами культурного наследия. Для регулирования использования земель, на которых расположены, парки культуры и отдыха, необходимо особое зонирование их территории. А в некоторых городах практикуется признание городских лесов региональными или местными ООПТ для целей придания им более строгого режима.

Представляется, что нераспространение градостроительного регламента для некоторых видов земель общего пользования - существенный недостаток их правового режима. Такое решение обоснованно, когда речь идет о землях, занятых улицами, автомобильными дорогами, скверами или бульварами. Но для земель, которые могут активно использоваться в предпринимательских целях, такой подход к правовому регулированию влечет неопределенность их режима, которую можно преодолеть только путем разработки правовых актов, определяющих порядок использования земель и зеленых насаждений в границах конкретных объектов.

Правовой режим земель общего пользования может без существенного дополнения применяться только к землям, занятым скверами и бульварами. В случае отнесения к таким землям городских лесов, садов или парков, требуется разработка и принятие дополнительных актов, устанавливающих специфику их режима: муниципальных или региональных правил использования земель, предназначенных для размещения садов и парков, и документации, предусматривающей функциональное зонирование конкретного объекта (парки, крупные сады), либо лесоустроительной документации (городские леса). Это согласуется с общим подходом ГрК РФ к режиму земель, на которые не распространяется градостроительный регламент: порядок их использования устанавливается применительно к каждому объекту.

Ч. 12 ст. 85 ЗК РФ в числе объектов, которые могут быть расположены на землях общего пользования, называет также водные объекты общего пользования и их береговые полосы.

Буквальное толкование ч. 12 ст. 85 ЗК РФ предполагает, что на землях общего пользования могут быть расположены водные объекты любого вида. Однако представляется, что данную норму нужно понимать уже, так как только пруды и обводненные карьеры выступают в правовых отношениях как принадлежности земельного участка . Правовой режим других водных объектов определяется нормами водного законодательства. При этом, в понятие водного объекта включаются поверхностные воды и покрытые ими земли в пределах береговой линии, но не входят берега (ч. 3 ст. 5 ВК РФ). Поэтому режим иных, кроме прудов и обводненных карьеров, водных объектов не зависит от режима земель или земельных участков на берегу. Ч. 8 ст. 27 ЗК РФ запрещает приватизацию земельных участков, на которых расположены пруды и обводненные карьеры в границах территорий общего пользования. Поскольку возможность существования права частной собственности на такие водные объекты зависит от режима земельного участка, приведенная норма означает, что и сами пруды и обводненные карьеры не могут быть приватизированы.

На землях общего пользования обычно бывают расположены именно пруды. Пруды - это искусственные водоемы. Они создаются путем возведения плотины либо путем создания искусственных выемок в земле . Обычно пруды на землях общего пользования используются в целях рекреации. Кроме того, они - важный элемент ландшафта. Их содержание должно осуществляться за счет средств муниципального бюджета с помощью тех же организационных механизмов, что и содержание самих земель общего пользования.

Береговые полосы водных объектов общего пользования (далее -береговые полосы) были включены в число территорий общего пользования в результате изменений, внесенных в 2011 году в ГрК РФ344. До этого лишь пляжи были перечислены среди объектов, которые могут быть расположены на землях общего пользования. А перечень ЗК РСФСР 1970 г. включал земли, занятые водоемами (возможно, одной из причин этого был тот факт, что до принятия ВК РФ 2006 г. в понятие водного объекта включались и его берега).