

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КЛАССИФИКАЦИИ ЗЕМЕЛЬ
ПЕРСПЕКТИВНЫХ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

Актуальность поставленной проблемы определяется тем, что на землях сельских населенных пунктов граждане занимаются личным подсобным хозяйством, возможности которого, как этого требует Продовольственная программа СССР, должны широко использоваться.

Сельские населенные пункты с учетом перспективы их дальнейшего развития подразделяются ст. 36 Основ земельного законодательства на два вида: перспективные и неперспективные.

Земли перспективных сельских населенных пунктов по своей внутренней структуре неоднородны, так как отдельные их части используются для весьма различных конкретных целей. Фактически здесь дело обстоит в основном так же, как в городах и поселках городского типа. Однако с юридической точки зрения аналогия в данном случае отсутствует.

В Основах о составе земель сельских населенных пунктов в целом ничего не говорится. ЗК УССР в составе земель сельских населенных пунктов различает: а) земли, находящиеся в непосредственном ведении сельских Советов; б) земли, закрепленные за колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями; в) земли, предоставленные государственным, кооперативным, общественным и другим несельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям (ст. 103).

Классификация земель сельских населенных пунктов возможна, конечно, по различным признакам. В каждом случае выбор конкретного критерия зависит от цели, которую она преследует. Применительно к рассматриваемой проблеме классификация имеет своей целью в конечном счете обеспечить наиболее рациональное и эффективное использование земель сельских населенных пунктов, определить конкретные права и обязанности землепользователей. Поэтому из ряда возможных признаков в ее основу должен быть положен единый и органически целостный критерий, позволяющий отразить существенно важные и практически значимые стороны составных частей указанных земель. Однако в ст. 103 ЗК УССР данное требование полностью не выдержано. Здесь в качестве классификационного признака выделен субъект. В принципе это не исключается. Так, Положение о порядке отвода земельных участков под застройку сельских населенных пунктов Украинской ССР различало земли не только по характеру их использования, но и по категориям землепользователей [6]. Но нельзя

ставить в один ряд Совет — орган государственной власти, распоряджающийся и управляющий землей, и землепользователей (колхозы, совхозы, сельскохозяйственные и несельскохозяйственные, государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации и учреждения). Сельский Совет обладает известными полномочиями по управлению всеми землями в пределах сельских населенных пунктов, но это управление не тождественно внутрихозяйственному управлению землями, находящимися в пользовании предприятий. Кроме того, приведенную классификацию по субъекту, рассматриваемому в разных качествах, нельзя признать исчерпывающей, поскольку в числе землепользователей не названы граждане.

Отметим также, что в основу рассматриваемой классификации положен совсем иной признак, чем это имеет место применительно к землям городов и поселков городского типа, хотя все названные земли составляют одну категорию земель — земли населенных пунктов. Земли городов (поселков городского типа), как и в целом единый государственный земельный фонд, подразделяются на составные части по их основному целевому назначению. Вряд ли есть основания делать исключение для земель перспективных населенных пунктов. Эти земли должны классифицироваться в принципе так же, как и земли городов (ст. 30 Основ, ст. 84 ЗК УССР).

Классификация земель сельских населенных пунктов по ст. 103 ЗК УССР не позволяет достаточно четко отграничить одни земли от других, ибо первые включают в себя (полностью или частично) вторые и наоборот.

В наиболее общей форме классификация земель перспективных сельских населенных пунктов по целевому назначению предусматривается в проектах их планировки и застройки. Выделяются жилая и производственная зоны. Их разделяет санитарно-защитная зона, играющая вспомогательную роль.

В литературе были высказаны предложения о подразделении земель сельских населенных пунктов в зависимости от их целевого назначения на земли селитебные, общего пользования, сельскохозяйственного назначения [2, с. 241] или на земли сельской застройки, общего пользования, сельскохозяйственного использования и другие угодья [3, с. 23—24]. Эти предложения в принципе заслуживают поддержки с некоторыми уточнениями.

Фактически в перспективных населенных пунктах можно различать земли, застроенные жилыми домами, другими зданиями и сооружениями, занятые площадями, улицами, проездами, стадионами, парками, а также земли, используемые в качестве средства сельскохозяйственного производства, различные несельскохозяйственные угодья. С учетом характера использования отдельных участков представляется целесообразным выделить в определенную группу со специфическим правовым режимом в первую очередь земли, занятые жилыми

административными и культурно-бытовыми строениями, либо предназначенные для них согласно проектам планировки и застройки. Эти земли по аналогии со ст. 84 ЗК УССР можно именовать землями сельской застройки. В состав данных земель попадут не только земли безусадебной застройки, т. е. предназначенные исключительно для обслуживания возведенных на них строений, но и приусадебные земли (полностью или частично), которые предназначены как для обслуживания жилых домов, так и для ведения сельского хозяйства гражданами. Сюда же должны включаться и приквартирные участки, расположенные около жилых домов, не являющихся собственностью граждан.

Земли, застроенные жилыми домами с приусадебными или приквартирными участками, а также предназначенные для этих целей, являются землями усадебной застройки. В современных условиях значение данных земель резко возрастает, поскольку основным типом дома в сельских населенных пунктах признан благоустроенный жилой дом с надворными постройками для содержания скота и птицы [5]. Возможности строительства таких домов на селе должны быть расширены [1, с. 181].

К землям безусадебной застройки относятся земли, застроенные или предназначенные под застройку жилыми домами (без приусадебных или приквартирных участков), общежитиями, административными, культурно-бытовыми и другими строениями производственного характера.

Земли, занятые или предназначенные под застройку строениями и сооружениями производственного характера, также есть все основания считать отдельной категорией земель сельских населенных пунктов. Они используются для размещения производственных строений и сооружений в основном сельскохозяйственных предприятий. Иногда часть земли, занятой производственными строениями и сооружениями, используется и промышленными предприятиями. Но удельный вес последних незначителен, поскольку одним из критериев отнесения населенных пунктов к сельским является занятость основной массы жителей именно в сельскохозяйственном, а не в промышленном производстве. Поэтому нет оснований для деления земель на земли, занятые сельскохозяйственными и промышленными объектами.

Земли, фактически используемые для различных производственных построек колхозов и совхозов, подчас считают разновидностью земель сельскохозяйственного назначения [4, с. 261]. Такое мнение было бы правильным, если рассматривать землепользование этих субъектов безотносительно к населенным пунктам, в которых они находятся. Однако по смыслу ст. 36 Основ застроенные земли в перспективных населенных пунктах уже не могут быть землями сельскохозяйственного назначения или их разновидностью.

Застроенные или предназначенные под застройку земли сельских населенных пунктов хотя и обозначены в проектно-планировочной документации, но не представляют собой сплошного массива. Среди них находятся участки, занятые площадями, улицами, проездами, парками и т. п. Отграничиваемые от застроенных земель посредством красной линии, указанные участки выполняют те же функции, что и земли общего пользования в городах (ст. 95 ЗК УССР). Аналогичное название должны иметь эти земли и в сельских населенных пунктах.

Часть земель сельских населенных пунктов нередко используется для нужд сельскохозяйственного производства. Это пашни, пастбища и сенокосы, расположенные в черте сельских населенных пунктов. По смыслу ч. 3 ст. 36 Основ (ч. 1 ст. 106 ЗК УССР) среди земель сельских населенных пунктов не могут находиться сельскохозяйственные угодья, используемые в общественном сельскохозяйственном производстве. Однако таким требованиям практически может отвечать только вновь застраиваемый населенный пункт. Что касается основной массы сел, то зачастую в их черте оказываются участки различных сельскохозяйственных угодий, ибо при разработке проектно-планировочной документации учитывается сложившаяся планировка и застройка [7]. Представляется, что на рассматриваемые земли, как и на земли сельскохозяйственного использования в городах, следует полностью распространить правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, соответственно изменив их название и в селах, и в городах. Если исходить из текста ст. 21 Основ, то данные земли должны считаться и называться именно землями сельскохозяйственного назначения.

Отметим, что возрастающая значимость пригодных к сельскохозяйственному использованию земель делает явно нецелесообразным объединение их в населенных пунктах в одну группу с «другими угодьями» (ст. 30 Основ, ст. 84 ЗК УССР). Эти земли должны быть выделены в самостоятельную категорию земель.

Земли сельскохозяйственного назначения располагаются в черте перспективных населенных пунктов, но за пределами земель сельской застройки и земель, занятых производственными строениями и сооружениями. Они могут эксплуатироваться в целях удовлетворения потребностей общественного сельскохозяйственного производства или личных подсобных хозяйств граждан. Участки, занятые небольшими одиночными строениями и сооружениями, обслуживающие земли сельскохозяйственного назначения (сарай, хранилища овощей, кормов и т. п.), из состава этих земель не исключаются.

Существующие в перспективных населенных пунктах различные несельскохозяйственные угодья целесообразно рассматривать в качестве самостоятельной категории земель сельских населенных пунктов. Эта категория должна объединять земли, используемые или предназначенные для разработки общерас-

пространенных полезных ископаемых, часть земель, занятых защитными насаждениями, и все так называемые неудобные земли (овраги, балки и пр.).

На территории сельских населенных пунктов нередко находятся водные объекты, земля под которыми в соответствии со ст. 44 Основ является не землей населенных пунктов, а землей государственного водного фонда. Аналогичное положение сложилось с землей, занятой лесами в черте города. Согласно ст. 4 Основ лесного законодательства это земля государственного лесного фонда.

Таким образом, в черте перспективных населенных пунктов фактически находятся: 1) земли сельской застройки; 2) земли, занятые производственными строениями и сооружениями; 3) земли общего пользования; 4) различные несельскохозяйственные угодья; 5) земли сельскохозяйственного назначения, а также земли государственного водного фонда.

В состав собственно земель населенных пунктов (ст. 4 Основ) входят первые четыре разновидности земель. Земли же, предназначенные для ведения сельского хозяйства и занятые водными объектами в пределах перспективного населенного пункта, относятся к иным категориям земель единого государственного земельного фонда — соответственно к землям сельскохозяйственного назначения и землям государственного водного фонда.

Список литературы: 1. *Материалы XXVI съезда КПСС.* — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. *Аксененок Г. А.* Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана.— В кн.: XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права/Под ред. М. И. Козыря. М.: Госюриздат, 1962, с. 235—273. 3. *Балезин В. П.* Правовой режим земель сельских населенных пунктов.— М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972.—224 с. 4. *Фомина Л. П.* Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. В кн.: *Земельное право*/Под ред. Г. А. Аксененка. М.: Юрид. лит., 1969, с. 260—296. 5. *СП СССР*, 1978, № 17, ст. 102. 6. *СП УССР*, 1947, № 10, ст. 58. 7. *Инструкция по разработке проектов планировки и застройки сельских населенных пунктов УССР (РСН 168—72).* Утверждена Госстроем УССР 14 мая 1972 г. — Киев, 1972.

Поступила в редколлегию 26.11.81.

А. П. Коцюба

Киев

О ПРИНЦИПАХ ПРАВА ЛИЧНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАН В СССР

Для претворения в жизнь требований постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 сентября 1977 г. «О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан и коллективном садоводстве и огородничест-