

Харьков

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Населенные пункты должны представлять собой рационально организованные комплексы производственных зон, жилых районов, сети общественных, культурных и учебно-воспитательных, торговых и бытовых предприятий, спортивных сооружений, общественного транспорта, обеспечивающие наилучшие условия для труда, быта и отдыха людей*. Большое значение приобретает сегодня проблема обеспечения надлежащего правового режима земель городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов.

Правовые нормы, регламентирующие земельные отношения в населенных пунктах, должны отражать изменения расселенческих, социально-экономических условий, происходящие в настоящее время в городских и сельских поселениях. Анализ Основ законодательства о земле и земельных кодексов союзных республик свидетельствует о том, что ряд принципиально важных моментов не получил должного отражения в соответствующих нормах права. Действующее земельное законодательство с момента его принятия было сориентировано главным образом на относительно обособленное функционирование каждого отдельно взятого города, поселка городского типа или сельского населенного пункта. В современных же условиях такая ориентация в определенной степени тормозит всестороннее решение градостроительных и социально-экономических проблем каждого конкретного населенного пункта. Преимущественно автономное развитие населенных мест ослабило взаимосвязи, ограничило трудовое и культурно-бытовое общение, вызвало нежелательные экономические, экологические и социально-демографические последствия. Исторически сложившееся на территории страны расселение уже не обеспечивает ускоренного решения проблемы сближения уровней жизни городского и сельского населения. В экономической литературе высказывается обоснованное, на наш взгляд, мнение о том, что стирание существенных различий между городом и деревней означает не ликвидацию данных населенных мест как таковых, а преодоление их обособленного функционирования, вхождение в систему населенных пунктов, взаимосвязанных и обеспечивающих сочетание преимуществ города и деревни, а также устранение их недостатков как «точечных» образований**.

* *Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 153.*

** *Никифоров Л. Эффективность социально-экономических преобразований на селе // Вопр. экономики. 1984. № 8. С. 97.*

Одно из направлений совершенствования сложившегося расселения в СССР — преобразование существующей сети городских и сельских поселений в планомерно-регулируемую систему. Сказанное предполагает взаимосвязанное решение экономических и социальных задач, обеспечивающих единство развития населенных мест с развитием народного хозяйства. Именно поэтому в соответствии с Генеральной схемой расселения на территории СССР в качестве стратегического направления в осуществлении политики расселения принят переход от относительно автономного к согласованному и взаимосвязанному развитию городов, поселков и сельских населенных пунктов. Необходимость системного расселения вызвана закономерностями развития и размещения общественного производства, специфическими особенностями и факторами, обусловленными общим направлением и главными задачами экономического и социального развития страны на современном этапе. Целенаправленное формирование систем населенных мест имеет своей задачей обеспечение оптимального функционирования общественного производства, рост его эффективности, создание благоприятных условий для труда, быта и отдыха населения, а также выравнивание уровня жизни во всех территориальных частях страны и постепенную ликвидацию существенных различий между городом и деревней.

Изложенные положения, определяющие новый подход к вопросам расселения, должны найти отражение в действующем законодательстве, регулирующем правовой режим земель населенных пунктов. В частности, это касается планирования использования данных земель, управления ими, а также других земельно-правовых вопросов.

Возникновение ряда актуальных земельно-правовых проблем в городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах неразрывно связано с образованием агломераций, которые пока еще не получили законодательного оформления и закрепления. Агломерации, выступая в качестве важнейшего территориального объекта планирования, являются наиболее перспективной формой урбанизированного расселения и размещения производства, в которой населенные пункты различной величины и разной административной подчиненности формируются преимущественно вокруг крупного города. Их образование предполагает необходимость взаимоувязки и оптимального сочетания интересов той или иной развивающейся отрасли и конкретного населенного пункта (скажем, в части надлежащего земельного обеспечения и т. п.). Кроме того, это связано с необходимостью совершенствования территориального разделения труда, четкого определения народнохозяйственных функций различных типов населенных пунктов с учетом земельно-правового аспекта, разрешения других практически значимых земельно-правовых вопросов.

Изменения, обусловленные агломерационными процессами, должны быть закреплены в нормативном порядке.

Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986—1990 гг. и на период до 2000 г. предусматривают ограничение создания в крупных (с населением свыше 250 тыс. чел.) городах новых промышленных предприятий, кроме объектов, связанных с обслуживанием населения. Фактически речь идет об ограничении роста крупных городов и более полном использовании возможностей хозяйственного развития малых и средних городов. Закон же пока не содержит конкретных мер, обеспечивающих сдерживание экстенсивного роста крупных городов. Об отсутствии таких мер свидетельствует, в частности, анализ осуществления генеральных планов ряда крупных городов. Один из путей, обеспечивающих ограничение роста указанных городов,— сочетание отраслевого и территориального планирования, более тесная увязка его с планированием использования земель в черте данных населенных пунктов.

Характеризуя в целом положительно правовую основу использования и охраны земель населенных пунктов, следует отметить, что она все же нуждается в совершенствовании. В настоящее время правовая регламентация земельных отношений в населенных пунктах осуществляется Основами законодательства о земле, земельными кодексами союзных республик, а также многочисленными подзаконными актами, среди которых значительный удельный вес имеют ведомственные правовые предписания (СНиПы, инструкции и пр.). Разобщенность предписаний, содержащихся в нормативных и ведомственных актах союзного и республиканского значения, в определенной степени затрудняет их использование. Некоторые нормативные предписания, содержащиеся в различных правовых актах, принятых разными государственными (союзными и республиканскими) органами, не согласуются между собой по отдельным вопросам.

Основы законодательства о земле (ст. 27, 28) отнесли установление порядка и условий пользования землями населенных пунктов к ведению союзных и автономных республик. Однако практика регулирования земельных отношений на республиканском уровне себя не оправдала. В регламентации данных отношений оказалось больше общего, нежели особенного, обусловленного республиканскими условиями.

Правовой режим земель населенных пунктов должен регламентироваться союзным Положением о землях городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов, которое следовало бы утвердить постановлением Совета Министров СССР. Во-первых, в этом акте можно было бы сосредоточить все основные и принципиальные вопросы правового регулирования земельных отношений в городах, поселках городского типа и сельских населенных пунктах, являющиеся общими для населенных пунктов всей страны. Принятие предлагаемого нормативного акта повлекло бы отмену ряда нормативных предписаний ведомственного характера. Во-вторых, в связи с изменением расселенческих,

социально-экономических и других условий возникла необходимость в пересмотре ряда правовых предписаний ныне действующего земельного законодательства. Именно предлагаемое Положение предоставляет возможность юридически закрепить новые и измененные положения, касающиеся, например, управления землями населенных пунктов, планирования их использования и др. В-третьих, наличие специального нормативного акта, детально определяющего правовой режим земель городов, поселков городского типа и перспективных сельских населенных пунктов, обеспечит доступность пользования данным документом как субъектам, пользующимся их землями, так и соответствующим органам, осуществляющим управленческие функции.

Поступила в редколлегию 19.02.88