

Г.Ж. Тулеубаева

*Докторант PhD Евразийского национального университета
им. Л.Н. Гумилева, Казахстан*

Место и роль норм о зонировании в системе земельного права

Вопросы зонирования земель имеют междисциплинарное и межотраслевое значение. Причем все явственнее становятся предпосылки, усиливающие данную тенденцию. Но исходные, основополагающие положения по данному вопросу получили свое закрепление именно в специальном кодифицированном акте – Земельном Кодексе Республики Казахстан.[1] Исходными выступают положения раскрывающие сущность, назначение и задачи рационального использования и охраны земель. На систему норм о зонировании территории, прежде всего, распространяются принципы земельного законодательства, предопределяя тенденции их дальнейшего развития. Так, в ст. 4 Земельного кодекса Республики Казахстан сохранение земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности народа Республики Казахстан, обеспечение охраны и рационального использования земель, экологической безопасности, их целевого использования, государственная поддержка мероприятий по использованию и охране земель; предотвращение нанесения ущерба земле или устранение его последствий, обеспечение информацией о ее состоянии закреплены в качестве основополагающих принципов земельного законодательства.

Как известно, принципами являются отправные руководящие идеи, которые концентрированно выражают сущность, внутреннее единство и развитие правовых норм в пределах системы права либо его отдельных отраслей и иной совокупности норм.[2, с.45]

Они обладают высшей императивностью и общей значимостью, направляют и синхронизируют весь механизм регулирования общественных отношений.[3, с.11] Принцип права, как единство многообразного, выражает связующую сущность отдельных норм, т.е. то, что объединяет их в институт, в отрасль, что является общепризнанной в отечественной аграрно-правовой науке.

Так, С.Б. Байсалов, исследуя принципы водного права, относит к ним основные, руководящие начала, пронизывающие все институты отрасли и отражающиеся в той или иной мере во всех ее нормах.[4, с.144]

По мнению Н.Б. Мухитдинова принципы права – это ведущие начала его формирования, развития и функционирования, которые имеют общеобязательный для всех характер и пронизывают правовую реальность

страны в целом. Важнейшая черта принципов права состоит в том, что они выражают не только существующие отношения, но и прогрессивные тенденции развития общества, а потому включают программные требования, отправные идеи-задачи.[5, с.110]

Таким образом, система принципов земельного права обладает целым рядом регулятивно - функциональных качеств:

- 1) непосредственно регулирует земельные отношения;
- 2) выступает средством преодоления пробелов и противоречий при регулировании конкретного земельного правоотношения;
- 3) определяет основные направления, служит ориентиром для нормотворчества и совершенствования правоприменения;
- 4) обеспечивает системность земельно-правового регулирования;
- 5) служит правовым индикатором соответствия земельной политики социально-экономическим интересам субъектов земельных правоотношений. [6, с.36]

В условиях формирования земельного законодательства переходного периода, закрепленные в земельном законодательстве принципы сохранения земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности, экологической безопасности народа республики, рационального использования земель, приоритета земель сельскохозяйственного назначения представляют собой объективно обусловленные начала, которым должно соответствовать и правовое регулирование отношений по зонированию земель.

Вместе с тем в отечественной земельно-правовой науке приобретает особую актуальность разработка принципов зонирования территории как относительно самостоятельного института, исследование их взаимосвязи с другими принципами, определение их места в иерархии принципов земельного права, что имеет большое значение для понимания особенностей земельно-правового регулирования отношений по зонированию земель.

Четкое определение и последовательное закрепление в земельном законодательстве основополагающих начал, принципов зонирования земель, в конечном счете, должно способствовать последовательной реализации целей и задач правового обеспечения и охраны земель как главной задачи земельного права.

Законодательная попытка конкретизации общих принципов земельного законодательства в сфере зонирования территории была предпринята в Постановлении Правительства Республики Казахстан «Об

основных положениях и принципах зонирования территории» от 10 октября 1997 года с изменениями внесенными Постановлением Правительства РК от 28.08.2001 года № 1123 (СААП Республики Казахстан, 1997г., № 46, ст.425).

В соответствии с Постановлением зонирование земель сельскохозяйственного назначения основывается на принципах: приоритета земель сельскохозяйственного назначения; особой охраны сельскохозяйственных угодий; целевого использования земель сельскохозяйственного назначения; возмещения потерь сельскохозяйственного производства при изъятии сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства.

Зонирование земель населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов) основывается на следующих основных принципах: использования земель городов, поселков, сельских населенных пунктов в соответствии с их генеральными планами, проектами планировки и застройки и планами земельно-хозяйственного устройства территории; выделения за пределами городской черты пригородных зон с установленным режимом из использования.

В пригородных зонах зонирование территории осуществляется с выделением зон интенсивного развития пригородного сельскохозяйственного производства, особо градостроительного регулирования (резервных территорий для развития города, размещения и строительства сооружений, необходимых для нормального функционирования инженерной и транспортной инфраструктур), зеленых зон, занятых лесами, лесопарками и другими зелеными насаждениями, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции, и являющихся местом отдыха населения.

Зонирование земель промышленности, транспорта, связи и иного несельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан, регулирующим отношения по использованию и охране земли, недр, охране окружающей среды, другими законодательными и нормативными актами и основывается на следующих основных принципах: обеспечения рационального, комплексного и безопасного использования земли и недр; обеспечения охраны окружающей природной среды; создания необходимых условий для функционирования промышленных, транспортных и иных объектов, а также выполнения задач в области укрепления обороноспособности страны; установления вокруг промышленных, транспортных и иных объектов зон с особыми условиями пользования землей, в пределах

которых органом, принявшим решение о предоставлении земель в собственность или землепользование, ограничиваются или запрещаются те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

В зонах с особыми условиями пользования землей определяются: санитарно-защитные зоны промышленных предприятий; селеопасные, оползнеопасные и защитные лесные зоны, примыкающие к после отвода железных и автомобильных дорог; защитные зоны водозаборных сооружений; приаэродромные полосы; охранные зоны магистральных трубопроводов, линий связи, радиофикации и электропередачи; водоохраные зоны и полосы; территория военных полигонов.

Зонирование земель особо охраняемых природных территорий, земель оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и основывается на следующих основных принципах: сохранения государственного природно-заповедного фонда, биологического разнообразия и естественных экологических систем; целевого использования особо сохраняемых природных территорий; рационального использования особо охраняемых природных территорий в целях развития науки, культуры, просвещения и образования; развития туризма и рекреации с учетом социально-экономических факторов и интересов местного населения; государственной поддержки мероприятий по использованию и охране особо охраняемых природных территорий; государственного регулирования и контроля в области особо охраняемых природных территорий; платности использования особо охраняемых природных территорий; возмещения ущерба, причиненного нарушением законодательства об особо охраняемых природных территориях.

Зонирование земель лесного фонда осуществляется на принципах: обеспечения условий для повышения экологического и ресурсного потенциала лесов; рационального и неистощительного использования лесных ресурсов, их охраны, защиты и воспроизводства; возмещения потерь лесохозяйственного производства, вызванного изъятием лесных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением лесного и сельского хозяйства или ухудшения качества земель в результате влияния, вызванного деятельностью предприятий, организаций и граждан.

Зонирование земель водного фонда осуществляется на следующих основных принципах: обеспечения рационального использования вод для нужд населения, отраслей экономики и окружающей природной среды; охраны водных ресурсов от загрязнения, засорения и истощения; предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод.

Зонирование земель запаса осуществляется на принципе перспективного определения целевого режима земель, не предоставленных

в собственность или землепользование, для нужд сельского хозяйства, промышленности и иных целей.

Отнюдь не умаляя значение закрепленных в Постановлении правительства принципов, следует отметить, что они закрепляют лишь особенности зонирования отдельных категории земель и не отражают общие требования к зонированию территории вне зависимости от их категориальной принадлежности, что означает по существу возврат к позиции прежнего советского законодательства, рассматривавшего элементы зонирования как вспомогательный инструмент в определении правового режима отдельных категории земель.

Полноценному функционированию института способствовало бы, на наш взгляд, закрепление в земельном законодательстве единых для земельного фонда страны и его составных частей принципиальных требований, отражающих правовую природу, функциональное назначение норм о зонировании, как необходимого и самостоятельного компонента правового регулирования земельных отношений.

Анализ отечественного и зарубежного законодательства по проблемам зонирования земель позволяет сделать вывод о необходимости закрепления в качестве таковых, обязательность зонирования земельного фонда страны и всех его составных частей и нормативно-правовой характер актов зонирования, научную обоснованность, объективность, доступность актов зонирования территории, оптимальное сочетание государственных, общественных, частных интересов при зонировании территории, комплексное решение при зонировании экологических, социально-экономических проблем территории. К тому же они нашли свое отражение, хотя и фрагментарно, но в земельных нормативных правовых актах системообразующего значения. Так, в Земельном кодексе закреплена необходимость проведения зонирования на районном, областном, республиканском уровнях, определены органы ответственные за их проведение.

Закрепление обязательности зонирования земельного фонда и его нормативно-правового характера предполагает, прежде всего, проведения зонирования всех составных частей земельного фонда независимо от категориальной принадлежности, форм собственности и хозяйствования на них, создания развернутой системы материальных и процессуальных гарантии его проведения с четким закреплением прав и обязанностей всех участников правоотношении по зонированию, организационно-правовых форм координации их деятельности, источников финансирования. Обязательность зонирования и его нормативно-правовой характер означает так же, что определенный при зонировании целевой режим использования территорий, рассмотренный и утвержденный в порядке, предусмотренном

законодательством, является для субъектов земельных правоотношений обязательным.

Закрепление в качестве основополагающего положения научной обоснованности, объективности, доступности актов зонирования предполагает, прежде всего, четкого определения научной базы, ответственности и компетенции соответствующих субъектов участвующих в их формировании, юридическую значимость собираемой информации. В соответствии с действующим земельным законодательством определение зон осуществляется на основе данных земельного, градостроительного и других кадастров, материалов аэрофотосъемки, почвенных, геоботанических и других изысканий и обследований, а также программ по рациональному использованию земель, превышению плодородия почв, охране земельных ресурсов и комплексе с другими природоохранными мероприятиями, рыночных конъюнктур, перспективных экономических прогнозов.

Данные зонирования земель, содержащие сведения о целевом режиме использования территорий, используются при организации управления земельными ресурсами, разрешении земельных споров, предоставлении земельных участков в частную собственность и землепользование, изъятии (выкупе) земель для государственных надобностей, выдаче разрешений на занятие земельного участка для изыскательских работ, осуществлении контроля за использованием и охраной земель и иных целях, связанных с регулированием земельных отношений. Доступность актов зонирования предполагает также создания развернутой системы юридических гарантии прав граждан и общественных объединении на информацию в соответствии с положениями Орхусской конвенции.

Необходимость закрепления в качестве принципа зонирования территории оптимальное сочетание государственных, общественных и частных интересов вытекает из тех качественных изменений Земельного права суверенного Казахстана, которое из сугубо публичной отрасли трансформировалось в условиях рынка в публично-частную отрасль права. В действующем законодательстве необходимость учета интересов государства, населения нашла отражение только в градостроительном законодательстве. Так, в соответствии со ст. 3 Закона РК об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан [7] основные направления деятельности в области архитектуры, градостроительства и строительства должны обеспечивать государственные, общественные и частные интересы в этой сфере:

- 1) государственные интересы - интересы общества в целом в обеспечении условий устойчивого развития регионов, городов, поселков, аулов (сел) и других поселений, функционирования систем

жизнеобеспечения, транспорта и инженерных коммуникаций, связи и энергетики, охраны окружающей среды, сохранения объектов историко-культурного наследия;

2) общественные интересы - интересы населения отдельных регионов, городов, поселков, аулов (сел) и других поселений в обеспечении благоприятных условий проживания (пребывания) на этой территории, улучшения экологической обстановки, предотвращения опасных (вредных) воздействий в результате хозяйственной и иной деятельности, развития инфраструктур населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, сохранения объектов историко-культурного наследия, природных ценностей;

3) частные интересы - интересы физических и юридических лиц в связи с осуществлением архитектурной, градостроительной и строительной деятельности на принадлежащих им земельных участках.

Градостроительная и архитектурно-строительная деятельность граждан и юридических лиц может быть ограничена в случае, если она создает неудобство или невозможность пользования, владения либо распоряжения принадлежащим им (используемым ими).

Важное значение для повышения эффективности применения земельного законодательства в сфере зонирования территории имеет закрепление в нем в качестве основного принципа комплексное решение при зонировании экологических, социально-экономических проблем территории. В соответствии с Методическими указаниями по разработке районных схем зонирования территории, утвержденными приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами от 29 декабря 2004 года № 107-П, при зонировании земель учитываются следующие факторы: природные и экономические условия; целевое назначение земель; качественное состояние земель, их продуктивность и оценка; экологическое состояние земель; особый или специальный режим использования земель различных категории и другие.

Представляется, что комплексное решение при зонировании экологических, социально-экономических проблем территории следует рассматривать в нескольких аспектах: 1) комплексный характер задач, решаемых в ходе зонирования земель; 2) комплексность самих работ по зонированию территории как совокупность различных видов организационной, научно-технической и иной деятельности; 3) комплексный характер правового регулирования отношений, возникающих при зонировании земель. Специфика правового регулирования отношении по зонированию земель заключается в неприемлемости традиционного подхода, ограничивающегося узкими интересами рационализации землепользования в рамках отдельных категории земель. Исходя из существующей в природе взаимосвязи и

взаимозависимости отдельных ее элементов, необходимо регулирование всего комплекса отношений, возникающих при зонировании территории.

Литература:

1. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-III Казахстанская правда. –2003. – 26 июня (с изменениями и дополнениями)
2. Смирнов О. В. Основные принципы трудового права.- М., 1977.- 240 с.
3. Явич Л.С. Право социалистического общества. Сущность и принципы.- М., 1978.- 311с.
4. Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР . Алма - Ата, 1967.- 244 с.
5. Мухитдинов Н.Б. Принципы земельного права // В кн.: Предмет и система земельного права. – Алма-Ата, 1981.- 220 с.
6. Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (общая часть).- Алматы, 2002.- 376 с.
7. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-III Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан (с изменениями и дополнениями). Справочная система Юрист.