

Г.Ж. Тулеубаева

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

Функциональное назначение зонирования как института земельного права

Система относительно обособленных и однородных норм о зонировании земель включена в отечественное земельное законодательство сравнительно недавно и юридической науке в достаточной мере не изучена юридическая природа этих норм. Не определен круг правоотношений охватываемых понятием «зонирование земель». Между тем в условиях интенсификации хозяйственного оборота земель зонирование выступает необходимым средством обеспечения научной обоснованности использования, оптимальности распределения земель с учетом естественных, природно-климатических, ландшафтных особенностей территорий.

В ранее действовавшем законодательстве, для установления правового режима земель было достаточно только провести деление земель по целевому назначению на определенные категории. В основном зонирование рассматривалось лишь как вспомогательный инструмент для уточнения правового режима отдельных территорий.

Анализ действующего законодательства дает основание говорить о том, что правовые проблемы, возникающие в области зонирования земель, решаются с трудом. Закрепленный ЗК РК [1] способ определения правового режима земель заставляет серьезно задуматься о том, насколько совместимы новые и старые подходы к регулированию отношений зонирования.

Земельное законодательство определило лишь наиболее общие подходы к регулированию зонирования территории. Данный институт находится на стадии становления. Зонирование имеет практическое значение для правильного определения категориальной принадлежности земель с учетом их функционально-качественных характеристик, изменения целевого назначения земель, перевода земель из одной категории в другую, планирования и финансирования организационно-правовых, научно-технических, экономических мероприятий по зонированию территории.

Зонирование территорий представляет собой два взаимосвязанных процесса. Один из них состоит в делении территорий на зоны с установлением границ каждой из них. Другой в определении в пределах каждой из данных зон правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится над и под их поверхностью.

На решение проблем зонирования территорий в нашей стране негативно влияют два тесно связанных между собой фактора: отсутствие в теории и практике более или менее устоявшихся взглядов на зонирование территорий; отсутствие полноценного и согласованного законодательства о зонировании территорий.

Функциональное назначение, цели зонирования применительно к землям населенных пунктов наиболее полное отражение нашли в Законе об архитектурной и градостроительной деятельности в Республике Казахстан [2]. Оно призвано содействовать:

- 1) совершенствованию системы расселения;
- 2) развитию населенных пунктов, производственной, транспортной, инженерной, социальной и рекреационной инфраструктур;
- 3) защите территорий от опасных (вредных) воздействий природных и антропогенных, техногенных явлений и процессов;
- 4) улучшению экологической обстановки градостроительными средствами и методами;
- 5) сохранению объектов историко-культурного наследия и (или) охраняемых ландшафтных объектов (ст.48).

Генеральные планы (схемы развития и застройки) населенных пунктов должны предусматривать зонирование их территорий, определять вид использования конкретной территории, отдельных функциональных зон, устанавливать ограничения на их использование и обеспечивать:

- 1) благоприятную среду обитания и жизнедеятельности человека;
- 2) предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства;
- 3) защиту от загрязнения окружающей среды, включая особо охраняемые природные территории;
- 4) охрану территорий, имеющих статус объектов историко-культурного наследия;
- 5) защиту территории от опасного (вредного) воздействия антропогенных, техногенных процессов и чрезвычайных ситуаций;
- 6) снижение воздействия нежелательных природных явлений.

Данные об ограничениях на использование территорий установленных функциональных зон и видах их использования включаются в правила застройки территорий.

В зависимости от роли в административно-территориальном устройстве, социально-экономических условий и производственно-хозяйственной специализации на территориях городов и сельских населенных пунктов могут устанавливаться различные виды функциональных зон.

Вопросы зонирования других категории земель не нашли должного отражения в земельном законодательстве. Видимо это связано и с тем, что

Земельный кодекс РК, провозглашая самостоятельное значение норм о зонировании территорий, в то же время оставил открытыми вопросы их реализации применительно к категориям земель.

В целом в земельном законодательстве сочетаются два подхода к решению вопросов зонирования земель. С одной стороны, нормы о зонировании территорий рассматриваются как отдельная группа норм, которая должна применяться параллельно с нормами о делении земель на категории. С другой стороны, нормы о зонировании рассматриваются как часть норм о категориях земель, определяющих их состав.

Зонирование земель республики, прежде всего, связано с общегосударственными интересами рационального использования и охраны земельного фонда страны.

Принимая во внимание новые тенденции в развитии правового регулирования земельных отношений, совокупность норм о зонировании земель следует рассматривать в качестве самостоятельного правового института. Правовой режим земель теперь должен определяться с учетом как деления земель на категории, так и зонирования территорий. Исследование правовой природы, содержания, функционального назначения зонирования как института имеет не только теоретическое, но важное практическое значение. На современном этапе нормы о зонировании земель интегрируются в единую общность, что требует всестороннего выяснения ее функционального назначения, содержания, места в системе земельного права как самостоятельного институционального образования.

Правовой институт - это совокупность однопорядковых норм, регулирующих определенный вид общественных отношений. [3, с.430] А.А. Алексеев под правовым институтом понимает «совокупность обособленных относительно небольших групп взаимосвязанных правовых норм, регулирующих свой узкий круг однородных общественных отношений, являющихся составной частью предмета правового регулирования». [4, с.402]

Представители теории государства и права выделяют несколько признаков правового института. Так, по мнению В.В. Лазарева и других ученых, «правовой институт представляет собой обособленный блок отрасли права, которому свойственны: а) однородность фактического содержания - каждый институт предназначен для регулирования самостоятельной, относительно обособленной группы отношений либо отдельных поступков, действий людей; б) юридическое единство правовых норм. Нормы, входящие в правовой институт, образуют единый комплекс, выражаются в общих положениях, правовых принципах, специфических правовых понятиях, что создает особый, присущий для данного вида отношений, правовой режим регулирования; в) нормативная

обособленность, т.е. обособленность образующих правовой институт норм в главах, разделах, частях, иных структурных частях закона либо иного нормативно-правового акта; г) полнота регулируемых отношений». [5, с.169]

Правоведы - экологи также выделяют характерные признаки правового института. Так, Ю.А. Гаврилова выделила три признака: 1) самостоятельное регулятивное воздействие института на определенный участок отношений; 2) фактическая и юридическая однородность; 3) обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов и других нормативных правовых актов. [6, с.50]

Рассмотрим, всем ли признакам правового института соответствует общность норм о зонировании территории.

Во-первых, этим нормам присуща однородность фактического содержания. Нормы о зонировании территории регулируют свой узкий круг однородных общественных отношений – отношений по охране и использованию земель с учетом их категориальной принадлежности и взаимосвязей с другими природными ресурсами.

Во-вторых, юридическая однородность норм о зонировании земель также имеется. Рассматриваемые нормы выражаются в общих положениях, специфических правовых принципах, специфических правовых понятиях, что создает особый, присущий для данного вида отношений, правовой режим регулирования.

Однако на сегодняшний день у норм о зонировании территории пока отсутствует нормативная обособленность, т.е. обособленность образующих правовой институт норм в главах, разделах, частях, иных структурных частях закона либо иного нормативно-правового акта, что свидетельствует о том, что пока идет процесс формирования института, которое далеко от завершения.

Институт права – один из самых динамичных элементов системы права, который более чем другой ее элемент чутко реагирует на изменения внешней среды, объективируя в конкретные нормы назревшие потребности социально-экономического развития общества. Благодаря существованию института права нет необходимости пересматривать всю систему права или её отдельную отрасль, поскольку требования отмены, изменения прежних норм, издания новых, в первую очередь, ощущаются или настойчиво проявляются на уровне института права. Поэтому наличие устойчивых правовых норм, образующих институт права, в достаточной мере устраивающих регулируемый комплекс общественных отношений, является эффективным инструментом системы права, обеспечивающим ей гибкость и адекватность духу времени.

Особая значимость конкретного института права состоит в том, чтобы обособить ту часть общественной жизни, нуждающуюся в правовом регулировании, в нормах которого нашли бы отражение особенности, составляющие ее качественную, а не количественную сторону. Собственно ради качественной стороны регулирования общественных отношений и возникает потребность в институте права, который в наибольшей мере отвечает реальным обстоятельствам и соответственно более конкретен, более предметно представлен в правовом пространстве.

Эффективному функционированию института зонирования способствовало бы, на наш взгляд, выделение в кодифицированном акте специальной главы о зонировании включив в нее нормы о зонировании разбросанные в различных разделах Земельного, Экологического, Лесного, Водного кодексов, Закона об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, после соответствующей их систематизации на качественно ином уровне. Представляется также необходимым закрепление в данной главе единых требований к актам зонирования, утверждаемых местными представительными органами. Унифицированные требования позволят избежать неоправданного разноречия в местном нормотворчестве в области зонирования территории. Несмотря на сложное и многоаспектное содержание, правоотношения по зонированию земель представляют собой единый, функционально взаимосвязанный комплекс земельных, экологических, организационно – управленческих, имущественных, финансовых и иных отношений. Интегрирующими началами здесь выступают цель и объект возникающих правоотношений. Возникающие в рамках процесса зонирования разнородные отношения приобретают качества целостности в силу того, что они нацелены на реализацию целей установления оптимального правового режима земель учетом категориальной принадлежности и территориальных особенностей.

Есть все основания считать, что в современный период сложилась определенная нормативно – правовая основа регулирования отношений по зонированию территории. Систему и совокупность правовых норм, ориентированных на установление четкого правового режима, сохранение надлежащего качественного состояния земель можно охарактеризовать как особый институт земельного права. По своей функционально – регулятивной сути данный институт направлен на реализацию определенной системы требований, вытекающих из необходимости сохранения и воспроизводства естественных, природных свойств и качеств земель как условия и основы допустимости и нахождения их в хозяйственном и ином обороте. Разумеется, этот институт состоит не только из норм непосредственно Земельного кодекса и других актов земельного законодательства. Ввиду сложности содержания

организационно-правовых мер по зонированию территории, возникающие здесь правоотношения приобретают межотраслевое и междисциплинарное значения, регулируются нормативно – правовыми актами различных отраслей права. Нормы о зонировании территории содержатся помимо непосредственно в земельном, экологическом, горном, водном, лесном, градостроительном, санитарно – эпидемиологическом законодательствах.

Литература:

1. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-III Казахская правда. –2003. – 26 июня (с изменениями и дополнениями)
2. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-III Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в РК (с изменениями и дополнениями). Справочная система Юрист.
3. Нересянц В.С. Общая теория права и государства. – М.: Норма, 2001. – 552 с.
4. Теория государства и права / Под ред. проф. С.С. Алексеева. - М.: Юридическая литература, 1985. - 480 с.
5. Общая теория права и государства / Под ред. Лазарева В.В. - М., 1996. – 432 с.
6. Гаврилова Ю.А. Правовое регулирование охраны и использования трансграничных природных объектов (на примере Республики Казахстан). – Алматы, 2007. -138 с.