

УДК 349.414

ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ И ИХ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

З.Ф. Сафин, Э.Ф. Нигматуллина

Аннотация

В статье раскрывается понятие земель общего пользования и анализируются некоторые теоретические и практические вопросы, связанные с правовым режимом их использования.

Ключевые слова: градостроительные регламенты, земельный участок, зона, красные линии, населенный пункт, общее пользование, приватизация, правовой режим, территориальное зонирование, территория.

Исследованию понятия земель общего пользования и их правового режима в юридической литературе уделено мало внимания. В основном эти вопросы подвергаются краткому освещению в учебной литературе по земельному праву в разделах, посвященных землям городов и иных населенных пунктов¹. Между тем с теоретической и практической точек зрения правовой режим земель общего пользования современных городов и иных населенных пунктов уже давно должен был стать предметом самостоятельного изучения. Существует также необходимость в формулировке более четкого и единообразного определения понятия этих земель.

В Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) [4] земли общего пользования в качестве самостоятельной категории либо в качестве самостоятельной территориальной зоны не выделяются. В ЗК РФ о них упоминается лишь в главе XV «Земли населенных пунктов». В соответствии со ст. 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Помимо ЗК РФ о землях общего пользования говорится еще в двух федеральных законах: Градостроительном кодексе Российской Федерации [5] (далее – ГрК РФ) и Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 138-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [6] (далее – Закон о приватизации).

Согласно п. 12 ст. 1 ГрК РФ территории общего пользования – это территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том

¹ См. [1, с. 220–321; 2, с. 389–390; 3, с. 91–92].

числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары). Границы территорий общего пользования обозначаются красными линиями (п. 11 ст. 1 ГрК РФ).

По Закону о приватизации отчуждению (приватизации) не подлежат земельные участки в составе земель общего пользования (улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи и другие) (абз. 7 п. 8 ст. 28).

Как видно, в зависимости от предмета регулирования и отраслевой принадлежности в законах земли общего пользования называются по-разному. В ЗК РФ это земельные участки общего пользования, в Гр.К РФ – территории общего пользования, а в Законе о приватизации – земли общего пользования. Земельные участки, находящиеся в их составе, не могут быть отчуждены.

Между тем ЗК РФ понятию земельного участка придает несколько иной смысл. Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Основным среди них, безусловно, является Федеральный закон от 27 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [7]. В соответствии с этим законом объектами кадастрового учета являются сведения об учтенном недвижимом имуществе, а также сведения о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий. Земельный участок, как недвижимое имущество, также является объектом кадастрового учета.

Понятие «граница земельного участка» в действующих законах не раскрывается¹. На определенных этапах регулирования земельных отношений это понятие давалось лишь на уровне нормативных актов субъектов Российской Федерации. Так, Временным положением о регистрации и оформлении документов о правах на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость в г. Санкт-Петербурге, утвержденным Комитетом по земельным ресурсам г. Санкт-Петербурга от 29 декабря 1994 г. № 87, под границей земельного участка понимался замкнутый контур, территориально ограничивающий земельный участок, состоящий из определенных в установленном порядке линий между межевыми знаками.

Границы земель общего пользования обозначаются красными линиями независимо от того, сформированы на них отдельные земельные участки или нет. Сами же земли общего пользования кадастровому учету не подлежат. Вряд ли правильно называть эти земли территориями общего пользования. Это приводит на практике к смешению их с понятием «территориальные зоны». Земли общего пользования сами могут включаться в состав различных территориальных зон. Поэтому в федеральных законах необходимо закрепить единый термин «земли общего пользования».

¹ В мировой практике существуют различные подходы к тому, что понимается под физической сущностью границы. Германская традиция в этом вопросе состоит в том, что граница трактуется как линия бесконечно малой толщины. В Англии практикуется концепция «Общей границы», то есть границы, отмеченной, например, канавой, межевой стеной или живой изгородью.

На основании норм действующего законодательства можно выделить основные признаки, характеризующие земли общего пользования и их правовой режим:

1) земли общего пользования располагаются в границах земель городов и иных населенных пунктов и включаются в состав различных территориальных зон;

2) границы земель общего пользования непосредственно обозначаются красными линиями;

3) они служат публичным интересам и выполняют социально-экономические, социально-бытовые, рекреационные и культурно-оздоровительные функции, поэтому ими пользуется неопределенный круг лиц;

4) они находятся в муниципальной или государственной собственности.

Указанные признаки существуют в единстве. Отсутствие хотя бы одного из признаков лишает соответствующие земли правового режима земель общего пользования. По этим признакам земли общего пользования необходимо отличать также от аналогичных земельных участков, расположенных на территориях садоводческих некоммерческих объединений, участков, находящихся в составе общего имущества товариществ собственников жилья, участков, где установлен публичный сервитут. Последние, предназначаясь, по сути, для удовлетворения публичных интересов, в конечном итоге подчиняются иному правовому режиму.

Исходя из сказанного можно сформулировать следующее определение понятия земель общего пользования. **Земли общего пользования представляют собой земли, расположенные в пределах границ земель городов и иных населенных пунктов в составе различных территориальных зон и обозначенные красными линиями, находящиеся в муниципальной либо государственной собственности, используемые в целях удовлетворения публичных интересов в соответствии с функциональным назначением этих земель.**

Приведенное определение, на наш взгляд, дает возможность для более подробного анализа правового режима земель общего пользования, под которым прежде всего понимается совокупность правил их использования. Наиболее общие правила, содержащиеся в нормах соответствующих федеральных законов, нами уже были показаны. Основное правило – это подчинение их правового режима удовлетворению публичных интересов, а через них – и личного интереса. Соблюдая это правило, муниципальные образования могут разработать и принять соответствующие нормативные акты, конкретизирующие правила использования земель общего пользования.

Поэтому в ряде областей и краев РФ были приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие некоторые отношения по поводу земель общего пользования. Так, например, в г. Свободном [8] действует Порядок использования земель общего пользования. В г. Воронеже принято положение о порядке оформления разрешительной документации на установку и эксплуатацию временных металлических гаражей на землях общего пользования. В г. Челябинске правовой режим использования земель общего пользования подробно регламентирован в Правилах застройки и землепользования в г. Челябинске.

В соответствии с этими Правилами под городскими землями общего пользования понимаются земли, предназначенные для развития муниципальной инфра-

структуры и удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения, а также земли, отведенные во временное использование для установки на них некапитальных зданий и сооружений [9].

К перечню видов городских земель общего пользования отнесены:

- 1) лесопарки, парки, скверы, бульвары, водоемы, пляжи и другие территории культурно-бытового назначения;
- 2) площади, дороги, улицы, проезды, набережные, полигоны, кладбища¹ и другие территории, предназначенные для развития муниципальной инфраструктуры;
- 3) свободные от застройки городские территории, являющиеся, в соответствии с градостроительной документацией, вышеперечисленными землями общего пользования;
- 4) земли, отведенные во временное использование для размещения на них некапитальных зданий и сооружений;
- 5) застроенные или частично застроенные городские территории, являющиеся, в соответствии с градостроительной документацией, вышеперечисленными землями общего пользования;
- 6) территории, функционально существующие как земли общего пользования (площади, дороги, скверы и т. п.), под которыми или над которыми располагаются капитальные сооружения (п. 3.1 Правил).

Подобная практика регулирования сложилась не случайно. Она продиктована отсутствием легального (законодательного) определения понятия земель общего пользования и их перечня.

Как уже было отмечено, ЗК РФ не предусматривает выделение земель общего пользования в отдельные территориальные зоны. Они могут включаться в одну или несколько территориальных зон. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 36 ГрК РФ на земельные участки в границах территорий общего пользования градостроительный регламент не распространяется. Это означает, что независимо от того, в какой территориальной зоне будет находиться земельный участок в составе земель общего пользования, к нему не будет применяться градостроительный регламент соответствующей территориальной зоны.

Без нарушения правового режима в целом на этих землях для размещения временных объектов (киосков, павильонов и т. д.) могут быть выделены отдельные земельные участки с определением границ их месторасположения. Так, в г. Казани, в соответствии с Положением о порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством в г. Казани, объекты мелко-розничной торговли (киоски, павильоны, летнее кафе, точки реализации бахчевых культур) могут размещаться на земельных участках, предоставленных на условиях краткосрочной аренды, вдоль автомобильных дорог, на перекрестках автомагистралей и остановках общественного транспорта [10].

Границы земель общего пользования обозначаются в документах территориального планирования муниципального образования красными линиями, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые)

¹ Обладая признаками земель общего пользования, земельные участки, на которых располагаются полигоны, кладбища, всё же относятся к территориальной зоне специального назначения.

границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее – линейные объекты). Следовательно, в населенных пунктах красными линиями обозначаются не только территории общего пользования, но и территории, где расположены линейные объекты.

Красные линии обязательны для соблюдения всеми субъектами градостроительной деятельности, участвующими в процессе проектирования и последующего освоения и застройки территорий поселений. Красные линии градостроительного регулирования подлежат обязательному отражению и учету в генеральных планах, совмещенных с проектами планировки территории, проектах межевания, планировке магистралей, улиц и площадей, инженерно-транспортных коммуникаций.

В соответствии с п. 4.6 Инструкции о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации (РДС 30-201-98) (утв. постановлением Госстроя РФ от 6 апреля 1998 г. № 18-30) корректировка красных линий может осуществляться по решению органов местного самоуправления, утвердивших их, в связи с изменением градостроительной ситуации в результате необходимости проведения реконструкции сложившейся застройки, изменением категории (пропускной способности) улиц и дорог поселения [11].

В последние годы в городах ведется активная работа по уточнению, разработке и утверждению проектов межевания земельных участков на территориях жилых кварталов. В результате часть земель общего пользования оказались отведенными в состав общего имущества товариществ собственников жилья, потеряв тем самым такой свой существенный признак, как доступность их для неопределенного круга лиц. Не вызывает сомнения, что городские власти при этом достигают двоякой цели: увеличения налоговых сборов в бюджет и определенного упорядочения землепользования.

Так, в г. Казани во исполнение решения Представительного органа муниципального образования г. Казани от 29 ноября 2005 г. № 2-3 «О земельном налоге» в целях обеспечения поступления земельного налога в бюджет муниципального образования г. Казани было принято решение о разработке проектов межевания территорий, на которых расположены многоквартирные жилые дома. 27 октября 2008 г. постановлениями Руководителя исполкома г. Казани были утверждены проекты межевания городской территории и сформированы земельные участки, занимаемые многоквартирными жилыми домами, характеризующиеся обособленной и функциональной целостностью (проезды, тротуары, внутридворовые дороги и площадки, автомобильные стоянки и т. д.) [12].

Однако следует отметить, что значительная часть территории современного российского города представляет собой результат активного и массового воплощения свободной планировки жилых кварталов. В результате многие объекты повседневного быта (тротуары, проезды, мусоросборники, детские площадки, территории для парковки автомобилей и др.) оказались расположенными на участках земель общего пользования. Во многих жилых кварталах сложилась

ситуация, когда жильцы одного и того же дома, но разных подъездов пользуются различными объектами благоустройства, в то время как жильцы различных домов, напротив, одним. В этой связи максимальный учет роли и значения земель общего пользования при разработке и утверждении проектов межевания является особенно важным. В результате межевания каждый сформированный земельный участок должен быть обеспечен выездом на городскую уличную сеть, то есть должно быть совмещение линий транзитных пешеходных путей и внутриквартальных проездов.

Утвержденные проекты межевания в г. Казани, на наш взгляд, разорвали фактически сложившуюся функциональную и инфраструктурную целостность территории многих жилых кварталов. При этом практически не были учтены особенности правового режима земель общего пользования в целом и игнорированы требования п. 12 ст. 85 ЗК РФ.

ЗК РФ и Закон о приватизации запрещают приватизацию земельных участков, расположенных на землях общего пользования. При этом ЗК РФ закрепляет такой запрет безотносительно того, застроен конкретный земельный участок или нет, а закон о приватизации имеет в виду земельные участки, где расположены приватизированные капитальные здания, сооружения.

В юридической литературе и судебной практике сложились две противоположных позиции по поводу обоснованности такого положения. Так, по мнению И.А. Иконицкой, совершенно обоснованно признаются земельными участками, изъятыми из оборота, в частности, такие земли, как земли общего пользования [13, с. 9]. По мнению же Г. Эйриян, отчуждение имущества (в частности, земельного участка) сопряжено с переходом не только права собственности, но и права аренды. Последнее обстоятельство нужно рассматривать скорее как некорректную формулировку нормы права, а не как отождествление земельных участков, изъятых из оборота, и участков, не подлежащих приватизации [14, с. 108].

На практике в основном споры возникают в связи с необходимостью приобретения в собственность земельных участков, на которых расположены приватизированные объекты капитального строительства и которые оказались в пределах границ красных линий (на землях общего пользования, на землях, на которых находятся линейные объекты).

Арбитражные суды, как правило, отказывают в удовлетворении требований собственников строений и сооружений, ссылаясь при этом на ЗК РФ и Закон о приватизации¹.

Однако, имеется и противоположная судебная практика. Так, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа в своем постановлении от 19 января 2006 г. № Ф08-6405/05 [15] указал, что возведенное в установленном порядке строение на земельном участке в составе земли общего пользования меняет его назначение и, следовательно, земельный участок перестает быть территорией общего пользования и может быть отчужден.

¹ Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Омской области от 14 апреля 2004 г. № А-58/04 [11]; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 23 июня 2008 г. № А57-10939/07-39[10]; Решение Арбитражного суда Челябинской области от 19 августа 2008 г. по делу № А76-7399/2008-50-176 [18].

На наш взгляд, при решении этого вопроса необходимо учитывать каждую конкретную ситуацию. В этом смысле представляется более обоснованной позиция Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, высказанная в постановлении от 19 мая 2009 г. № 1067/09 [19]. По мнению Президиума ВАС РФ, суды обязаны рассматривать генеральный план развития города как доказательство наличия либо отсутствия обстоятельств, препятствующих приватизации земельных участков в составе земель общего пользования, занимаемых зданиями, строениями и сооружениями.

Безусловно, незастроенные земельные участки из земель общего пользования не могут быть приватизированы. Застроенные участки предоставляются собственникам зданий, строений и сооружений, как правило, в аренду. А в соответствии со ст. 606 Гражданского кодекса РФ владение и пользование или временное пользование имуществом, переданным в аренду, осуществляется исключительно арендатором. В связи с этим даже передача таких участков только в аренду, а не в собственность затрудняет соблюдение правового режима земель общего пользования. При такой ситуации, на наш взгляд, необходимо в законодательном порядке разрешить приватизацию земельных участков из земель общего пользования, застроенных объектами инфраструктуры, социального и культурно-бытового значения, с учетом генерального плана развития населенного пункта и проектов планировки и застройки их территории.

Было бы неверным понимать земли общего пользования исключительно как территории незастроенные и в перспективе незастраиваемые. Значительное число таких земель представляют собой застроенные или по меньшей мере благоустроенные территории, в отношении которых возможна та или иная градостроительная деятельность.

Поэтому, учитывая крупномасштабную застройку территорий населенных пунктов, на наш взгляд, следует ввести градостроительные регламенты на земли общего пользования и разрешить строительство социально значимых объектов при условии соблюдения режима территориальных зон населенных пунктов и установления публичных сервитутов.

Summary

Z.F. Safin, E.F. Nigmatullina. The Concept of Common-Use Lands and Their Legal Regime.

The article reveals the concept of common-use land and analyzes some of the theoretical and practical questions connected with the legal regime of its use.

Key words: town-planning regulation, plot of land, zone, red line, human settlements, general use, privatization, legal regime, territorial zoning, territory.

Литература

1. Боголюбов С.А. Земельное право. – М.: Высш. образов., 2006. – 413 с.
2. Крассов О.И. Земельное право. – М.: Юрист, 2007. – 671 с.
3. Шейнин Л.Б. Земельное право России. – М.: Эксмо, 2007. – 351 с.
4. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации: [ФЗ РФ: от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

5. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации: [ФЗ РФ: от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.
6. Российская Федерация. Законы. О приватизации государственного и муниципального имущества Российская Федерация: [ФЗ РФ: от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 2001. – № 4. – Ст. 251.
7. Российская Федерация. Законы. О государственном кадастре недвижимости: [ФЗ РФ: от 27 июля 2007 г. № 221-ФЗ с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.
8. Решение Свободненского городского совета народных депутатов от 3 ноября 2005 г. № 71 « Об утверждении Порядка использования земель общего пользования на территории города Свободного» // СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru>.
9. Правила застройки и землепользования в городе Челябинске, утвержденные решением Челябинской городской думы от 18 августа 1998 г. № 27/7 // Вечерний Челябинск. – 1998. – № 170.
10. Решение Казанской городской думы от 23 августа 2006 г. № 49-11 «Положение о порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством в городе Казани» // Казанские ведомости. – 2006. – № 192.
11. Постановление Госстроя РФ от 6 апреля 1998 г. № 18-30 о принятии и введении в действие РДС 30-201-98 «Инструкция о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации» / Госстрой РФ. – М.: ГУП ЦПП, 1999.
12. Постановление руководителя исполнительного комитета г. Казани от 27 октября 2008 г. «Об утверждении проектов межевания многоквартирных жилых домов» // Казанские ведомости. – 2008. – № 226.
13. *Иконицкая И.* Новый Земельный кодекс РФ: некоторые проблемы теории и практики применения // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 7–12.
14. *Эйриян Г.* Об особенностях правового режима земельных участков в пределах водоохраных зон // Хозяйство и право. – № 2. – 2009. – С. 102–109.
15. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 января 2006 г. № Ф08-6405/05. – URL: <http://faspo.arbitr.ru>.
16. Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Омской области от 14 апреля 2004 г. № А-58/04. – URL: <http://faspo.arbitr.ru>.
17. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 23 июня 2008 г. № А 57-10939/07-39. – URL: <http://faspo.arbitr.ru>.
18. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 19 августа 2008 г. по делу № А76-7399/2008-50-176. – URL: <http://faspo.arbitr.ru>.
19. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 19 мая 2009 г. № 1067/09. – URL: <http://faspo.arbitr.ru>.

Поступила в редакцию
06.05.10

Сафин Завдат Файзрахманович – доктор юридических наук, профессор кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

Нигматуллина Эльмира Фаатовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: elm71@mail.ru