

М.А. Рыбаков\*

## ИЗМЕНЕНИЕ СПОСОБОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ — КЛЮЧ К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

*Ключевые слова:* земельно-правовая политика, релятивность, городское развитие.

**Rybakov M.A. Changes in the method of legal regulation is the key to solving the problems of urban areas**

*This article describes new developments in land law. These changes should solve important problems for the development of the city and its environs. It is important to understand the stages of land management, the content of the term “land-law policy of the state», the understanding of land and legal actions to ensure effective state instruments to help them understand the problem-solving. The urban area is the center of a violation of nature. Its expansion is always accompanied by deterioration of air, water, soil, or destruction of natural systems. Urban area is a part of nature, interacting with the environment by exchanging matter and energy. This exchange is very different from natural interactions, so the restoration of ecological balance and its regulation is a task managers. The greater the more deviation from the natural balance, the more action and resources to expend managers to ensure the normal functioning of the urban system.*

Урбанизированные территории сталкиваются с трудной задачей примирения принципов развития и безопасности. Директор Института региональной политики на форуме «Глобальные решения для российских городов» подвел итоги полугодового исследования, в котором приняли участие больше 300 экспертов-социологов, экономистов и т.д.<sup>1</sup>. Анализу подверглись 12 российских городов-миллионников: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Казань, Екатеринбург, Самара, Челябинск, Ростов-на-Дону, Волгоград, Омск, Новосибирск, Уфа. Результат – российское население оценивает свои городские условия невысоко. Эксперты отметили основные мнения относительно современных урбанизированных территорий: а) недостаточно хорошо развиты; б) наши города пока не побороли базовые проблемы развития, такие как экология, пробки, безопасность и т. д.

Поэтому важно осмыслить этапы управления земельными ресурсами, содержание термина «земельно-правовая политика государства», понимание земельно-правовых действий, чтобы обеспечить административно-территориальные образования эффективными инструментами, которые помогли бы им разобраться в решении проблем, стоящих перед ними.

---

© Рыбаков М.А., 2012.

\* Аспирант Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [casus2008@yandex.ru]

<sup>1</sup> Материал исследования взят с <http://ecolife.ru/zhurnal/articles/6255>

Необходимо согласиться с М.М Бринчуком, что чрезвычайно важными для обеспечения последовательного прогрессивного развития, но пока недостаточно исследованными являются действия внешних факторов<sup>2</sup>. Необходимо создать правовые конструкции, которые нацелены на оказание помощи административно-территориальным образованиям и учитывали эти особенности.

Городская местность является центром антропогенного нарушения природы. Ее расширение всегда сопровождается ухудшением качества воздуха, воды, почвы или разрушением природных систем. При этом городская местность все равно представляет собой часть природы, взаимодействуя с окружающей средой путем обмена веществом и энергией. Данный обмен сильно отличается от естественных взаимосвязей, поэтому восстановление экологического равновесия и его регулирование целиком ложится на плечи человека.

Таким образом, чем больше отклонение от природного баланса, тем больше мер и ресурсов должны затрачивать управленцы, чтобы обеспечить нормальное функционирование городской системы.

Также необходимо найти решение спорных вопросов о релятивности (т.е. свойства, включающие оборотоспособность, смену правообладателей, смену самих лиц, категорий) земельных ресурсов и перевода их из одной категории в другую, для того чтобы определить возможности использования тех или иных земельных участков, а также проанализировать сложившуюся на данной момент практику: отвечает ли она потребностям сегодняшнего дня.

Учитывая тенденцию постоянного развития городской местности, изменчивость свойств (релятивность земельных участков) является необходимым средством. Ответ на все вопросы содержится в территориях административно-территориальных образований.

Основная задача современных методов пространственной организации и концентрации производства, а также интенсивное развитие транспорта дают возможность изолировать наиболее агрессивные по отношению к окружающей среде и человеку хозяйственные объекты, а ценные природные сделать более доступными для населения<sup>3</sup>.

Нужно отметить, что если принцип необходимости защиты преобладает, то это означает, что мы должны принести в жертву какие-либо возможности развития. Это особенно верно, так как бесхозяйственное отношение, разбазаривание земельных ресурсов должно запрещаться и устраняться законом. Как же тогда осуществить это необходимое «примирение» двух противоречащих принципов?

Ответ на этот вопрос заключается в области выбора того или иного использования земельного участка, наиболее эффективным будет то, которое позволит

---

<sup>2</sup> Бринчук М.М. Внешние методологические основания развития экологического права: закономерности развития природы, положения общественных наук о взаимодействии общества и природы, потенциал природы // Экологическое право, 2011. № 1. С. 2–7.

<sup>3</sup> Экология города: учеб. пособ. / под ред. В.В. Денисова. М.: Март, 2008.

одновременно уменьшить или по крайней мере не увеличить риск, и позволит извлечь из этого выгоду. Поэтому крайне важно адаптировать вид использования к конкретному земельному участку, но и также потребности конкретного административного территориального образования.

При этом важно отметить, что жизнеспособность данной супер-системы зависит напрямую от прочности составляющих ее подсистем – пространственной, социальной, экологической и т.д.; если же одни компоненты системы не сбалансированы, имеется повреждение или усиление (ослабление), ее жизнеспособность оценивается по ее слабейшему звену<sup>4</sup>.

Можно выделить три типа использования: первый вид использования «зеленое», рассматривает природу, которая уже существует или воссоздана, второй – «спонтанно развитые» или «используемые», и третий – «промышленная эксплуатация», которая способствует экономическому развитию территории с учетом потенциального риска, или даже используя его в своих интересах, потому что человек способен адаптироваться к окружающей среде с помощью урбанистических адаптаций.

Определение вида использования является важным шагом для проекта развития административно-территориального образования. Выбранный вид использования должен соответствовать потребностям населения, при этом он не должен приводить к появлению «пустот»: он должен быть направлен на получение дополнительных выгод и прибылей для административно-территориального образования. Определение всего существующего диапазона возможностей и является необходимым условием для определения подходящей стратегии земельной – правовой политики.

Нужно учитывать, что городская местность – это природная система, состоящая из многочисленного набора различных экологических факторов, которые могут варьироваться как в положительную, так и в отрицательную сторону, нарушая законы экологического равновесия. При этом важно отметить, что одни факторы могут увеличивать или уменьшать силу действия других, например, избыток тепла может в какой-то мере смягчаться пониженной влажностью воздуха, недостаток света для фотосинтеза растений – компенсироваться повышенным содержанием углекислого газа в воздухе<sup>5</sup>. Но полноценной замены или компенсации одного экологического фактора другим невозможно.

В данном случае речь идет о «пустых территориях», расположенных вокруг промышленных предприятий и подверженных очень высокому риску.

Эти участки, если они не пригодны для застройки и закрыты для доступа населения, могут быть полезными для промышленников, которые их используют на том или ином праве: промышленное использование данных территорий

---

<sup>4</sup> Большая Москва может стать крупнейшим в мире Национальным парком. <http://www.ecolife.ru/zhurnal/articles/4434>

<sup>5</sup> Экология Москвы и устойчивое развитие: учеб. пособ. для 10 (11) классов сред. общеобразоват. школ / под ред. Г.А. Ягодина. М.: Московские учебники и Картолитография, 2008.

может усиливаться, но при этом необходимо не увеличивать число опасных объектов, которые могут повысить степень опасности данной зоны по сравнению с ранее уже установленным уровнем.

Кроме того, на этих территориях возможно осуществлять сельскохозяйственную деятельность в дополнение к основной промышленной деятельности.

Возможность сочетания различных путей развития – это свойство городских образований, названное многофункциональностью, позволяет повысить устойчивость населения города перед различными рисками<sup>6</sup>.

Но такому пути развития мешает действующее законодательство, в частности: статья 85 «Состав земель населенных пунктов и зонирование территорий» Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ<sup>7</sup>, а точнее, пункт 2, в соответствии с которым границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Препятствует такому подходу и статья 30 «Правила землепользования и застройки» Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>8</sup>, так в пункте 4, прописано, что формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Далее, в этом пункте отмечается, что территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

Необходимо отметить, что данные положения применимы для населенных пунктов, которые застраивались по строгому плану, в соответствии с действующим законодательством. Если же мы имеем дело со «стихийной» застройкой, то такое положение мешает рациональному землепользованию и принципу устойчивого развития, который закреплен в ГрК РФ.

Выходом из данного положения может быть использование статей 36 и 37 ГрК РФ, с определенным расширительным толкованием. Так, в градостроительном регламенте среди основных видов разрешенного использования необходимо для вышеупомянутых промышленных территорий устанавливать и сельскохозяйственное использование, но технических культур, например, биотоплива (маис, рапс и другие).

В эпоху безусловного императива по сохранению природы необходимо постоянно напоминать о вопросах, связанных с климатом и биологическим разнообразием, увеличением роли зеленых насаждений, подверженных риску. Защита и сохранение территорий предполагает выгоду не только для лиц, использующих ее, но и для самой территории, сохраняющей экологическое богатство.

Вопреки распространенному мнению, территории вокруг промышленных объектов также могут иметь огромный экологический потенциал, богатую фло-

<sup>6</sup> Экология города / отв. ред. Н.С. Касимов. М.: Научный мир, 2004.

<sup>7</sup> СЗ РФ, 29.10.2001. № 44. Ст. 4147

<sup>8</sup> СЗ РФ, 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

ру и фауну. Эти области, часто сохраненные от частого человеческого посещения, сохраняют определенное, присущие только им, биоразнообразие.

Действительно, территории, подверженные рискам, характеризуются сильным экологическим потенциалом, так Франция, по примеру Бельгии, создает зеленую (древесно-кустарниковая растительность) и голубую (водные объекты с их флорой и фауной) охраняемые зоны.

Экологические взаимосвязи имеют важное значение для поддержания достаточного биоразнообразия на местном, региональном и национальном уровне. Его качество измеряется в количестве и качестве природных мест обитания и связей между этими местами обитания, которые выступают в качестве резервуаров («запасников») генов, видов, сообществ для биоразнообразия<sup>9</sup>.

В данной области можно выделить два ключевых понятия: центральные ядра, которые являются биологическими резервуарами (запасниками), и периферийные зоны, которые являются элементами природы и которые обеспечивают существование непрерывного взаимопроникновения и взаимосвязи между различными центральными ядрами.

Надо признать тот факт, что в регионе Flandres-Dunkerque промышленные зоны попали в зоны охраны зеленых и синих цветов: эти области подверглись рекультивации почвы, что привело к повторному возникновению спящих в них растений, которые исчезли на других территориях, например, обленихи, кроме того, это способствовало интенсивному развитию видов животных.

Было бы интересно включить эти пространства в особо охраняемые территории региона, и это несмотря на априори неприемлемый «промышленный» характер данной территории.

Такое положение в принципе возможно и в нашем законодательстве. Так, в соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>10</sup> предусмотрены нормы, регулирующие правовое положение природных парков.

В частности, положения статьи 18 данного Закона, в соответствии с которыми природные парки включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских целях. При этом рекреационная составляющая в данном случае будет зависеть от особенностей промышленного объекта, от его секретности или возможности негативного влияния на здоровье людей.

Способствует такому выводу и второй пункт данной статьи, согласно которому территории природных парков располагаются на землях в отдельных случаях – на землях иных пользователей, а также собственников.

<sup>9</sup> Trame verte et bleue, orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques, guide 1 : enjeux et principes de la TVB , version provisoire issue des travaux du comité opérationnel «Trame verte et bleue» du Grenelle de l'environnement, 10 avril 2009, 47 P. : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr>

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

Статья 21 вышеупомянутого Закона позволяет совместить два противоречивых вида использования. Прежде всего пункт 1, закрепляющий, что на территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования **в зависимости** от экологической и рекреационной **ценности** природных участков. И важной нормой, позволяющей удовлетворять взаимные интересы промышленников и представителей данного парка на условиях взаимовыгодного сотрудничества является пункт 5, согласно которому с природными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон.

Рассмотрев данные проблемы, необходимо сделать следующие выводы:

1. Земельно-правовая политика – направление деятельности, совокупность земельно-правовых инструментов и земельно-правовых операций для реализации определенных интересов, для достижения определенных целей.

2. Должна быть научно разработана теория релятивности земельных ресурсов как основной предпосылки управления земельными ресурсами.

3. Релятивность – свойство земельных ресурсов, включающее возможности оборотоспособности, смены правообладателей, перевода из одной категории в другую.

4. Необходимо создать предпосылки для полноценного использования земель, подверженных тем или иным рискам, с целью ликвидации «пустых пятен» в городах.

5. Разработать нормы, с помощью которых промышленные территории с богатым экологическим потенциалом могли бы стать одним из видов особо охраняемых территорий.