

предназначены, прежде всего, для размещения населенного пункта и обеспечения их развития и функционирования как единого и сложного социально-экономического организма.

1. Данные Агентства РК по статистике на 1.01.2005г.
2. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». Справочная система. Параграф, 2009.
3. С. Ожегов Словарь русского языка. - С. 112.
4. Энциклопедический словарь под ред. Б.А. Введенского. - М, 1964. 243.- С. 325.
5. Закон от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан».

*Г.Ж. Тулеубаева*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОНИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И В СТРАНАХ СНГ**

Повышенное внимание вопросам правового регулирования зонирования земель в постсоветских республиках вызвано тем, что советская система определения правового режима земель перестала отвечать современным реалиям экономического и социального развития независимых государств.

В ранее действовавшем законодательстве, для установления правового режима земель было достаточно только провести деление земель по целевому назначению на определенные категории. Зонирование рассматривалось лишь как вспомогательный инструмент для уточнения правового режима отдельных территорий. Поэтому в современных условиях нельзя согласиться с утверждением О.И. Крассова о том, что зонирование территорий представляет собой дополнительный по отношению к подразделению земель на категории способ регулирования использования земель, как правило, в пределах отдельных категорий [1, с. 237]. Посредством зонирования уточняются и детализируются правила использования и охраны земель, определяется правовой режим объектов недвижимости, находящихся на земельных участках, регулируется порядок хозяйственной деятельности в публичных интересах.

В современном земельном законодательстве четко выявилась тенденция на формирование относительно самостоятельного института о зонировании территории. При этом акт зонирования рассматривается как документ сугубо правового значения всецело определяющий правовой режим земель на определенной территории с учетом не только их категориальной принадлежности, но экологической взаимосвязи земли с другими природными ресурсами, интересов смежных землепользователей. В силу этого, институт зонирования опирается на нормы и смежных с земельным законодательством отраслей, хотя нормы земельного права остаются для него базовыми.

В качестве наглядного подтверждения нового социального назначения, функциональных задач данного института можно привести принципиальные положения Экологического кодекса Республики Казахстан [2]. Так, в соответствии со ст. 209 ЭК РК при зонировании и использовании земель сельскохозяйственного назначения должны быть обеспечены экологическая безопасность и качественное состояние сельскохозяйственных угодий.

Зонирование земель сельскохозяйственного назначения основывается на показателях степени экологического неблагополучия, критериями которого являются физическая деградация и химическое загрязнение. Определение уровня химического загрязнения земель осуществляется с использованием предельно допустимых концентраций химических веществ в почве, утверждаемых уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Экологические критерии оценки земель [3] в целях определения необходимости их перевода из более ценных в менее ценные, консервации, а также отнесения к зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации утверждаются Правительством Республики Казахстан. Экологический Кодекс РК содержит также экологические требования при зонировании и использовании земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения. Качественно иные задачи перед институтом зонирования ставит требования, предъявляемые зонированию земель запаса. Действующее земельное законодательство по существу не предусматривает необходимость проведения зонирования в отношении земель запаса. Новые задачи возникают перед институтом зонирования в связи с необходимостью четкого определения порядка восстановления нарушенных земель. В соответствии со ст. 216 ЭК РК перевод нарушенных земель из категории земель запаса возможен после осуществления рекультивации и мероприятий по улучшению качества земель и экологической ситуации. В новом земельном законодательстве стран СНГ сплетаются подходы к регулированию земельных отношений, свойственные рыночной и планово-административной экономике. Порою трудно провести грань между нормами о категориях земель о зонировании территорий. Провозглашая самостоятельное значение норм о зонировании территорий, земельное законодательство Казахстана как другие страны СНГ в то же время связывает их реализацию с выполнением норм о составе земель каждой категории. Современная практика освоения природных ресурсов показывает, что правовой режим земель нельзя определять, исключительно основываясь на нормах о категориях земель. Вместе с тем в законодательстве ряда стран СНГ четко проявилась тенденция к установлению правового режима земель не только в зависимости от принадлежности земель к определенной категории, но и нахождения земель в той или иной территориальной зоне. Так, в Российской Федерации нормы о зонировании территорий имеют ключевое значение при определении правового режима земель. Поскольку

они определяют правовой режим территориальных зон независимо от их принадлежности к той или иной категории земель. При таких обстоятельствах территориальное зонирование земель приобретает ключевое значение при осуществлении любой экономической деятельности. Если правовой режим земель не будет приниматься во внимание, то, скажем, предпринимательская деятельность, в том числе в инвестиционной сфере, может оказаться неэффективной. Зонирование отличается от других правовых способов регулирования землепользования, прежде всего наличием особых источников права, особого порядка нормотворчества и особых форм оперативного государственного вмешательства [4]. Зонирование территории наибольшее развитие в России получило применительно к землям городов, и нормативно-правовая база зонирования городских территорий оказала огромное влияние на формирование института зонирования, предопределила тенденции его дальнейшего развития. В РФ подразделение земель в зависимости от их целевого назначения на категории до момента принятия Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998 г. [5] являлось единственным правовым фактором, который влиял на содержание соответствующих прав и обязанностей собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, на содержание правового режима земель. Однако возникли новые правовые инструменты регулирования использования земель, определения их правового режима и тем самым прав и обязанностей субъектов земельных отношений. Таким правовым инструментом стало зонирование. Зонирование территорий направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

Зонирование территорий в РФ связано с осуществлением градостроительной деятельности и является предпосылкой детального определения правового режима земель населенных пунктов. Путем зонирования осуществляется правовое регулирование сооружения и использования объектов недвижимости как взаимосвязанного комплекса зданий, строений, сооружений и земельного участка, на котором они расположены. Зонирование является эффективным правовым способом комплексного регулирования использования тех земель, на которых расположены объекты недвижимости, которые используются как пространственный территориальный базис. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. устанавливает правила градостроительного зонирования, т.е. зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты [6]. ГрК РФ от 29.12.2004 делает следующий существенный шаг вперед по отношению к ранее установленным федеральными законами нормам. В частности, регламентируя градостроительное зонирование, Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. устанавливает общие требования, как цель, структуру, порядок применения правил землепользования и застройки (статья 30), порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки (статья 31), порядок утверждения правил землепользования и застройки (статья 32), порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки (статья 33), порядок установления территориальных зон (статья 34), виды и состав территориальных зон (статья 35), вводит правила о градостроительных регламентах (статья 36), видах разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (статья 37), устанавливает предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (статья 38), порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства (статья 39), вопрос о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (статья 40) [7, с. 163].

В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации, любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования [8].

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон (п.1 ст. 35 ГрК РФ). Зонирование отличается от других правовых способов регулирования землепользования, прежде всего, наличием особых источников права, особого порядка нормотворчества и особых форм оперативного государственного вмешательства. Оно обеспечит базовые условия для развития рынка недвижимости в стране. Любой город при любой системе градостроительства, должен решать конкретные прагматические задачи, например такие, как рациональная функционально-пространственная организация различных видов деятельности и застройки; обеспечение всех видов строительства муниципальной инженерно-технической инфраструктурой, по мощности соответствующей имеющимся и планируемым потребностям; обеспечение рациональной временной последовательности строительного освоения частей городской территории. Наличие однотипных задач иногда порождает представление об универсальности методов их решения вне зависимости от социально-экономического контекста.

Изменение контекста проявляется по двум главным направлениям:

1. На место ранее единственного и нераздельного владельца недвижимости – государства претендует все возрастающее множество полномочных субъектов недвижимой собственности;

2. Монолитная система централизованного финансирования градостроительных проектов из единого государственного бюджета распалась и замещена многими источниками независимых частных инвестиций [9, с.10].

В нынешней ситуации налицо выраженное рассогласование практикуемой системы градорегулирования с социально-экономическим контекстом и потребностями рыночных преобразований. Основные из них: инвесторы не имеют правовой информации о потенциальных вложениях в обустройство недвижимости; застройщики не получают гарантированных прав долгосрочного владения земельными участками; владельцы недвижимости не имеют возможности оперативно реагировать на меняющиеся условия рыночной конкуренции [10, с. 21]. Приведенные противоречия свидетельствуют о том, что ранее сложившаяся система градорегулирования не ориентирована на высокоэффективное землепользование в городах и нуждается в изменениях. Изучение опыта Российской Федерации в сфере правового регулирования зонирования в градостроительстве имеет важное значение для решения проблем инвестиционной привлекательности отечественных городов.

1. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. - М., 2000. - 379 с.

2. Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III Экологический кодекс Республики Казахстан//Казахстанская правда от 23 января 2007 г. № 12 (25257) (с изменениями и дополнениями).

3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 июля 2007 года №581 Об утверждении экологических критериев оценки земель//Казахстанская правда от 13 июля 2007г. № 106 (25351).

4. Павлов П.Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации//Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2004г. №1 (18)-[http://dpr.ru/journal/journal\\_13\\_8.htm](http://dpr.ru/journal/journal_13_8.htm)

5. Градостроительный кодекс от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ (утратил силу с 1 июля 2006 года - ст. 11 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ)//КонсультантПлюс.

6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.12.2004) (ред. от 30.12.2008)//КонсультантПлюс

7. Трутнев Э.К. и др. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости/Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В., Сафарова М.Д., Холопик К.В., Якубов М.О. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.

8. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (принят ГД ФС РФ 28.09.2001) (ред. от 14.03.2009)//КонсультантПлюс.

9. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях/Под ред. Э.К. Трутнева 2-е изд, доп. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – 106 с.

10. Правовое зонирование: Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России/Под ред. А. Высоковского и У. Валетты. – М.: Русская панорама, 1999. – 200 с.

\*\*\*

Мақала Қазақстан Республикасы мен ТМД елдерінде жерді аймақтарға бөлуді құқықтық реттеу мәселелеріне арналған. Республикада жер ресурстарын тиімді басқару мәселесіндегі кедергілер тек нормативтік шарттарды жетілдіруді ғана емес, сонымен қатар қабылданатын жер-құқықтық және әкімшілік-құқықтық нормативтік актілерді орындау механизмін жетілдіруді де қажет етеді. Атап айтқанда, жер қорын басқарудың ең маңызды функцияларының бірі жерді аймақтарға бөлуді қамтиды.

\*\*\*

This article is dedicated to the problem of legal regulation of land zoning in the Republic of Kazakhstan and CIS countries. Existing issues in the field of effective administration of land resources of the republic determines the need to improve not only the regulatory conditions, but also the mechanism of executing the issued laws regarding land issues as well as administrative regulating laws. In particular it is valid concerning zonings of a land as one of the major functions of land fund management.