

УДК 346.1

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/46/43>

## ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ПОНЯТИЯ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ (ПОСЕЛКОВ) В УЗБЕКИСТАНЕ

©*Палванов И. Т.*, Национальный университет Республики Узбекистан им. М. Улугбека,  
г. Ташкент, Узбекистан, [palvanov.izzat@mail.ru](mailto:palvanov.izzat@mail.ru)

## ISSUES OF IMPROVEMENT OF LEGAL CONCEPT OF LAND OF CITIES (VILLAGES) IN UZBEKISTAN

©*Palvanov I.*, National University of the Republic of Uzbekistan  
named after M. Ulugbek, Tashkent, Uzbekistan, [palvanov.izzat@mail.ru](mailto:palvanov.izzat@mail.ru)

*Аннотация.* В статье рассматриваются своеобразные аспекты использования городских земель в Узбекистане, вопросы усиления экологической функции площадей городских земель, анализ законодательства зарубежных государств.

*Abstract.* The article deals with peculiarities of using urban lands in Uzbekistan, strengthening issues of ecological function of the urban land places and the legislation analysis of foreign countries.

*Ключевые слова:* городские объекты, городская окружающая среда, земли населенных пунктов, сельское хозяйство городов, богатство городских земель, категории городских земель, лесные парки, зеленых насаждений.

*Keywords:* city facilities, urban environment, land settlements, urban agriculture, the wealth of urban land, urban land categories, forest parks, green spaces.

Узбекистан является наиболее урбанизированным государством в Центральной Азии. Здесь так же, как и во всем мире, расширяются города, высокими темпами растет их количество. Данное явление с точки зрения уровня цивилизованности узбекского государства нужно рассмотреть как большой прогресс. «Городской прогресс» — это конечно нужный показатель того, что государства создают комфортные условия для проживания населения. Бесспорно, городская жизнь намного привлекательнее и комфортнее, чем сельская. Поэтому, люди стремятся в города, расширяя их территории или же создавая новые города. «Значит ли это, что «каменные джунгли» будут завоевывать все новые и новые территории у живой природы и со временем мир превратится в монстра из бетона и стекла?». От себя добавим — асфальта и металла (т. е. транспорта). Так, если в 1989 г городское население Узбекистана составляло 40,7%, а сельское 59,3%, то в 2014 г этот показатель составил 51% против 49%. Это означает, что за годы независимости, т.е. за последние 25 лет городское население по сравнению с сельским увеличилось на 10%, что почти в два раза больше, чем в 1959 и 1989 гг.

Однако, можно ли считать, что «городской прогресс», т.е. наиболее высокий цивилизованный быт человечества, полностью соответствует актуальным правилам диалектики, таким, например, как правила сбалансированного взаимодействия человеческого общества с природой? Утвердительного ответа не будет.

Расширение и увеличение городов – это всегда грубое наступление на природу, «захват» огромных природных территорий, деградация земель, мира животных и растений, ухудшение качества атмосферного воздуха, и наконец, отрыв человека от настоящей, естественной природы, и как следствие этого деэкологизация его сознания и духовности, физическая слабость или даже всевозможные болезни. Вот, что говорит жительница (бывшая оперная певица) города Москвы, которая перебралась вместе с мужем (солистом хора) и тремя малолетними детьми жить в деревню под Калужской областью: «В городе чувствовали себя некомфортно, да и дети болели. Однажды выглянула в окно московской квартиры, а там сплошь многоэтажки и ни одного деревца. Такая тоска взяла: неужели вся жизнь в этих каменных джунглях и пройдет?».

Все это вместе взятые приводят к необратимым последствиям, которые называются экологическими. В настоящее время общепризнанным фактом является то, что на этих урбанизированных территориях сконцентрировано большинство экологических проблем.

В городах (и города Узбекистана не исключение), особенно в больших, окружающая среда, по естественным свойствам отличается от аналогичной, которая находится за чертой городов. И поэтому, она и ее структура как объекты правовой охраны приобретают другое значение. Например, здесь отсутствует естественно растущие растения и дикие животные, водные артерии сильно отличаются от естественных источников, земля в основном рассматривается как пространство, предназначенное для застройки и размещения объектов. Относительно городской окружающей среды сложно применять такие формулировки как, например, охрана животного и растительного мира, сохранение плодородия земель, охрана недр и т. д. Одним словом, городская окружающая среда — это оторванная от естественной, деградированная со всеми последствиями среда.

Однако, «оторванность» городской окружающей среды не позволяет рассматривать их наравне с материально-культурными ценностями, имеющими стоимостную оценку. Хотя некоторые объекты окружающей среды в городах, земельные участки в качестве объекта недвижимого имущества могут иметь рыночную цену, что также не является основанием сравнения их с материальными вещами. Они могут быть созданы человеком, как например, деревья в парках или существуют благодаря человеческому вмешательству, но все же резко отличаются от материальных объектов. Человеческое отношение к материальным вещам (сооружениям, зданиям и т. д.) - одни, к деревьям или водным объектам – другие. Именно такой статус этих объектов позволяет выполнять экологические функции.

Долгое время - когда не было заметно нарушение равновесия между природой и обществом, когда еще люди не могли представить себе, что такое экологический кризис и его глобальный характер – «городской прогресс» развивался, игнорируя многие законы природы. Города росли и увеличились. И это происходило на фоне изменения функции объектов природы или даже вовсе их уничтожения. Одним словом, природу приносили в жертву ради «интересов» бетона, асфальта, стекла и металла. Причем самые уникальные участки природы стали жертвами городов по той простой причине, что они были наиболее удобны для размещения городской инфраструктуры. Вот как описывает результаты такого «жертвоприношения» известный ученый-эколог, профессор А. Яблоков: «Все города и дороги построены из вещества, которое когда-то лежало в недрах... Человек изменял лик Земли, сводя леса, распахивая территории, покрывая колоссальные пространства бетоном и асфальтом... Человечество становится неким нарывом на ее «коже»: она мучается, «чешется», у нее возникает экзема от нашего с вами присутствия. И не исключено, что в конце концов Земля спохватится и уничтожит нас, чтобы мы не мешали ей жить дальше...» [1].

Несмотря на полноценное понимание человечеством того факта, что города представляют большую опасность для окружающей природной среды как источники неразрешимых экологических проблем, в настоящее время, сформированная несколько столетий назад концепция градостроительства и «городского комфорта» во многих, особенно в развиваемых государствах, как например, государствах постсоветского пространства, сильно устарела. Основным доводом этого является то, что в городском комфорте мало место отведено «общению человека» с окружающей природной средой — естественному комфорту. Разве что, приходится довольствоваться прогулкой по парку, катанием на лодках, посещением зоопарков и т. д.

В этих условиях очевидно одно: необходимо пересмотреть основные постулаты существующей концепции градостроительства и развития городской инфраструктуры. И такой пересмотр должен строиться на усилении объема и роли экологических составляющих городов. «Одно из важнейших современных традиции развития города, — пишет Е. Кудинова, — является то, что оно больше не рассматривается как просто строительно-пространственная сфера, здесь это больше всего приобретает социальный характер» [2]. На основе новой концепции градостроительства предназначение современных городов должен приобрести не только социальный, но и экологический характер. Об этом свидетельствует то, что в европейском континенте некоторые города получают статус зеленого (экологического) города.

В качестве примера развития городов на основе новой концепции можно привести город Гамбург. Его территория составляет 755 км<sup>2</sup>. В то же время он является крайне зеленым городом — с большим количеством воды, парков и открытых зеленых пространств. В городе 1700 га территорий, относящихся к сети особо защищаемых областей и областей сохранения природной среды; 9% территории города — особо охраняемые природные зоны. Кроме того, 40% территории используется для сельского хозяйства, лесов, парков [3].

В Узбекистане также большое внимание обращаются на создании экологических (зеленых и др.) компонентов в развитии городов. И, поэтому в больших городах с быстрыми темпами создаются парки, сады и другие зеленые участки. Если взять, к примеру, только город Ташкент, то здесь за последние пять лет были созданы 6 парков, садов и зеленых участков.

Следует подчеркнуть, что вопросы увеличения в городах зеленых объектов были одним из основных приоритетных задач предвыборной программы кандидата в Президенты Республики Узбекистан Ш. Мирзиёева. Кроме того, планы создания парков, садов и других экологических объектов отражены в Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2022 гг.

Осуществление градостроительной политики на основе новой концепции в первую очередь требует совершенствования соответствующей правовой базы. Поскольку основу такой концепции составляет расширение зеленых (экологических) объектов в городах, которое требует изменения действующего порядка использования городских земель, то первым делом необходимо пересмотреть юридическое понятие городских земель. Следует подчеркнуть, что определение нового понятия городских земель, помимо прочего, имеет целью выработки отдельных предложений по изменению действующего законодательства, которые могут послужить правовой основой новой концепции градостроительства.

Таким образом, что же здесь нуждается в пересмотре?

В первую очередь, необходимо изменить утвердившееся в науке Земельного права принципа целевой направленности использования земель городов (поселков), который коренным образом противоречит законам природы и правам человека на благоприятную

окружающую среду. Как известно, в настоящее время почти все представители науки Земельного права сходятся во мнении, что основным признаком земель населенных пунктов, на который опирается их правовое понятие — это их предназначенность для застройки и размещения соответствующих объектов.

Так, раньше относительно целевого назначения этих земель преобладало мнение о том, что «они служат территориальным операционным базисом для размещения жилых, производственных, социально-культурных зданий, сооружений и объектов, предназначенных для удовлетворения потребностей населения» [5]

Другие авторы также понятие городов (поселков) земель населенных пунктов сводили только к землям застройки и резерва. Они отмечали, что «Земли городов и других населенных пунктов призваны в первую очередь обслуживать застройки. Свободные земли могут временно использоваться в сельскохозяйственном производстве, для добычи полезных ископаемых или иных целей, но когда в них возникает необходимость по основному назначению, сельскохозяйственное и иное пользование должно уступить место застройке и (или) начать обслуживание на другие нужды местного населения. Таким образом, сельскохозяйственные и некоторые другие земли в городах являются по существу резервными. Такие резервные земли иногда называют городскими угодьями» [3].

В литературе имеются и другие мнения по этому поводу, в соответствии с которым понятие земель населенных пунктов рассматривается несколько шире, чем просто «земли застройки». Так, по мнению проф. С. А. Боголюбова, «землями населенных пунктов (городов, поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков аулов, стойбищ, заимок и др.) признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. Занимая сравнительно небольшую площадь относительно последних, земли населенных пунктов выполняют незаменимую функцию территориального базиса и служат местом проживания подавляющего большинства населения страны, обеспечивая его жизнедеятельность и предполагая надлежащее землепользование, благоустройство и озеленение» [6].

Здесь напрашивается вопрос: почему именно «застройка» должна выступать основной целью использования земель в городах, которая в корне противоречит экологическим потребностям населения, поскольку она нацелена на сплошное заселение городов (поселков) объектами «каменных джунглей». В современных условиях, думается, не один городской житель не будет довольствоваться жизнью без естественных составляющих. Ведь даже в зоопарках животным создаются максимальные условия проживания с элементами среды их естественного обитания. Следует напомнить, еще примерно сто лет назад о жизни городского человека в «общении с природой» можно было не думать, поскольку из-за малочисленности населения городов и их малых размеров люди все же «выходили» на природу или были окружены ею.

Бесспорно, научно-правовое понятие земель городов разработаны на основе положений законодательства. Следует подчеркнуть, что законодательное понятие земель городов (поселков) в настоящее время сильно устарело, оно уже более полвека остается без изменений. И такое понятие до сих пор без изменения закрепляется в законодательстве многих государств-членов СНГ. Так, например, согласно ст. 83 Земельного кодекса РФ («Понятие земель населенных пунктов и понятие границ населенных пунктов») «Землями поселений признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений» ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)).

В Земельном кодексе Республики Узбекистан содержится гл. 7 под названием «Земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов)», где сказано о том,

что «К землям городов и поселков относятся все земли, находящиеся в административных границах городов и поселков» (ст. 59). Правда, здесь положение о том, что эти земли предназначены для застройки и развития городов (населенных пунктов) отсутствует.

Как видно из выше приведенного, по поводу понятия земель городов (поселков) мнения ученых-юристов и положения законодательства практически полностью совпадают: эти земли предназначены для застройки и выполнения пространственного базиса. Это означает, что основу (приоритет) современной концепции развития градостроительства составляет принцип использования земель для застройки и размещения объектов строительства, который позволяет существованию на практике старых стереотипов относительно пользования земельными участками городов и других населенных пунктов. И этот принцип практически полностью несовместим с экологическими требованиями.

Действие правового принципа использования земель городов только для застройки и размещения, закрепленного в законодательстве дает большие возможности соответствующим властям беспрепятственного использования земель, не занятых строительными объектами (и даже парков и садов) в городах в целях развития «каменных джунглей». Да, Земельный кодекс, устанавливая состав земель городов (поселков), разделяет их на несколько категорий. Исходя из этого, можно было подумать, что каждая категория этих земель имеет свой специфический правовой режим. Однако, все категории земель, как например, земли сельскохозяйственного назначения, земли общего пользования, земли занятые лесонасаждениями, земли особо охраняемых природных территорий имеют одинаковый правовой режим. Равнозначность правового режима городских земель является свидетельством того, что они в перспективе могут стать «жертвой» застройки или размещения. Не секрет, что жители городов очень часто становятся свидетелями вырубки многолетних деревьев, уничтожение растительного покрова участков. Если бы эти зеленые компоненты городов имели статус абсолютной охраны и города имели обязанности не уменьшать, а увеличивать их, то с экологическими правами людей и общением с природой не было бы проблем. А пока судя по статьям Земельного кодекса можно сказать, что они не «заинтересованы» в сохранении какой-либо части города зеленым, т.е. наличие зеленых (экологических) компонентов в городах не являются обязательными элементами градостроительства.

В этой связи следует подчеркнуть, что исключительно важная роль зеленых насаждений в обеспечении экологического комфорта городов принудила Российскую Федерацию принять в большом объеме (более 9 страниц) специальную поправку в Закон «Об охране окружающей среды» относительно создания лесопарковых зеленых поясов вокруг городов (от 3 июля 2016) (<https://rg.ru/2016/07/12/lesopark-dok.html>).

Исходя из этого, следует сказать, что современная концепция градостроительства должна базироваться на новую законодательную основу правового режима земель городов, особенно земель зеленых насаждений, особо охраняемых природных территорий, которая выступает гарантом их экологической надежности и общении жителей с природой.

В данном случае к вопросам совершенствования законодательства необходимо сделать двойной подход. Первый — это закрепление в Земельном кодексе принципа приоритетности создания зеленых зон при развитии (реконструкции) городов (поселков). Этим в законодательстве устанавливается правило об обязательном создании в городах «зеленых компонентов» в необходимом объеме. Второй — установление особого охранного режима территорий (объектов), выполняющих экологические функции (зеленые компоненты - парки, сады, бульвары, деревья и т. д., водные объекты, сельскохозяйственные угодья), который предусматривает запрет уничтожения этих объектов путем изъятия их земель под застройку

или размещения объектов.

Пересмотр законодательного принципа использования земельных участков городов для «застройки и размещения» с тем, чтобы в развитие градостроительства утвердились новые подходы, учитывающие обязательность отвода необходимого объема земельных участков (больше, чем, в «зеленых» государствах мира) под «зеленые компоненты», особенно необходим в градостроительной политике Узбекистана. Поскольку развитие зеленых городов единственно правильный путь в борьбе против последствий жаркого климата и глобального потепления, вообще, а также в обеспечении право человека на благоприятную окружающую среду [7].

Исходя из вышесказанного, в отдельной статье Земельного кодекса Республики Узбекистан следует закрепить понятие земель городов и поселков, в соответствии с которым «Землями городов и поселков признаются земли, находящиеся в черте города, используемые и предназначенные для создания объектов массового отдыха и экологического назначения, застройки, размещения объектов инфраструктуры города (поселка). Городскими (поселковыми) землями признаются также участки за пределами города (поселка), занятые зелеными (лесными) насаждениями, выполняющие роль объекта массового отдыха горожан и экологического значения».

Особенной новеллой новой градостроительной политики будет установление Земельным кодексом режима особой охраны в отношении зеленых (экологических) компонентов городов (поселков), который будет противостоять изъятию их для нужд застройки (размещения). Режим особой охраны предусматривает запрет на использовании земель зеленых (экологических) компонентов города (поселка) для застройки (размещения). И такой режим должен распространяться к землям зеленых насаждений (парков, садов, бульваров, площадей с растительным миром), водным объектам и санитарным зонам их охраны, сельскохозяйственных предприятий (фермерских хозяйств), особо охраняемых природных территорий (памятников природы, рекреационные зоны, городские леса и т.д.) [8].

Следует подчеркнуть, что на международной практике встречаются случаи установления особого охранного режима земель, занятых зелеными насаждениями, т.е. выведение их из состава резервных земель, предназначенных в будущем для использования в строительстве и размещение объектов возможного использования. Так, например, согласно ст. 8 Закона города Москвы «О защите зеленых насаждений» от 5 мая 1999 г. «Озелененные территории, в том числе зеленые массивы, а также участки земли, предназначенные для развития озелененных территорий, застройке, не связанной с их функциональным назначением, не подлежат» (в ред. Закона г. Москвы от 11.04.2012г. №12).

Особое значение в правовом обеспечении развитие градостроительства на основе новой концепции важную роль играет Градостроительный кодекс Республики Узбекистан. Так, статья 4 этого Кодекса устанавливает интересы общества, государства, юридических и физических лиц в области градостроительства. Среды интересов общества и государства кое как учтены экологические аспекты, такие как например, «недопущение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, улучшение экологической обстановки... сохранение природных ресурсов ...» А что касается интересов «юридических и физических лиц в области градостроительства», то они ограничены отсутствием экологических интересов. Это еще раз показывает, что Градостроительный кодекс также допускает использование земель городов в первую очередь для застройки и размещения. Поэтому в данном Кодексе было бы целесообразным закрепить особое положение о том, что «интересы физических лиц в области градостроительства обеспечиваются созданием и

развитием рекреационных и лесопарковых зон, проведением воздухоохраных и водоохраных мероприятий, организацией особо охраняемых природных территорий, соблюдением экологических нормативов строительства объектов».

*Список литературы:*

1. Яблоков А. Не злите Землю // Аргументы и факты, 2016. №4. С. 9.
2. Кудинова Е. Интегрированный подход (городское хозяйство перестало быть строительно-пространственной темой) // Экология и право. 2015. №3. С.14.
3. Давыдова А. По «зеленому счету» // Экология и право. 2015. №3. С. 8.
4. Колотинская Е. Н., Осокин Н. Н., Голиченков А. К. и др. Земельное право России. М.: Стоглав, 1995. 300 с.
5. Шейнин Л. Б. Земельное право России. М.: ЭКСМО, 2007. 351 с.
6. Боголюбов С. А. Земельное право. М.: ЮРПИТ. 2016. 258 с.
7. Сайдуллаев Ш. А. Основные направления и реформирования органов самоуправления республики узбекистан // Высшая школа. 2016. №8. С. 55-59.
8. Чаплин Н. Ю. Основы правового регулирования земельных отношений в России и зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. №3 (76). С. 98-112. DOI: 10.12737/jlfcl.2019.3.8

*References:*

1. Yablokov, A. (2016). Ne zlite Zemlyu. *Argumenty i fakty*, (4). 9. (in Russian).
2. Kudinova, E. (2015). Integrirovannyi podkhod (gorodskoe khozyaistvo perestalo byt' stroitel'no-prostranstvennoi temoi). *Ekologiya i parvo*, (3). 14. (in Russian).
3. Davydova, A. (2015). Po "zelenomu schetu". *Ekologiya i parvo*, (3). 8. (in Russian).
4. Kolotinskaya, E. N., Osokin, N. N., & Golichenkov, A. K. (1995). *Zemel'noe pravo Rossii*. Moscow. Stoglav, 300. (in Russian).
5. Sheinin, L. B. (2007). *Zemel'noe pravo Rossii*. Moscow. EKSMO, 351. (in Russian).
6. Bogolyubov, S. A. (2016). *Zemel'noe pravo*. Moscow. YuRPIT. 258. (in Russian).
7. Saydullaev Sh. A. (2016). Basic Directions and Reformatations of Organs of Self-Government of Republic of Uzbekistan. *High school*, (8). 55-59. (in Russian).
8. Chaplin, N. Yu. (2019). Legal Basics of Land Relations in Russia and Foreign Countries. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, (3), 98-112. DOI: 10.12737/jlfcl.2019.3.8 (in Russian).

*Работа поступила  
в редакцию 02.08.2019 г.*

*Принята к публикации  
09.08.2019 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Палванов И. Т. Вопросы совершенствования юридического понятия земель городов (поселков) в Узбекистане // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №9. С. 325-331. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/46/43>

*Cite as (APA):*

Palvanov, I. (2019). Issues of Improvement of Legal Concept of Land of Cities (Villages) in Uzbekistan. *Bulletin of Science and Practice*, 5(9), 325-331. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/46/43> (in Russian).