

УДК 349.41

Е.С. Болтанова**КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

В статье приводятся различные основания для классификации застроенных земель, имеющие правовое значение, что позволяет глубже понять специфику правового режима соответствующих видов земель. Особое внимание в работе уделено видам застроенных земельных участков в зависимости от правового статуса возведенного объекта; легальности и характеру произведенной застройки; расположению рукотворного объекта недвижимости относительно земной поверхности; конфигурации застроенных земель.

Ключевые слова: застроенные земли, недвижимость.

В зависимости от того, имеет ли размещение зданий, сооружений на земельных участках основной (определяющий) или дополнительный (вспомогательный) характер, существующие категории земель условно могут быть разделены на две группы. К первой группе относятся земли населенных пунктов, земли специального назначения и земли водного фонда (речь идет о той части земель, которые заняты гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах), ко второй – земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли запаса. Категория является первичной характеристикой земельного участка, формирующей его правовой режим. Наличие на земельном участке зданий, сооружений свидетельствует о его сложном правовом режиме. Не только возведение рукотворного объекта недвижимости на земельном участке, но и их вид определяет особенности правового регулирования общественных отношений по поводу этого земельного участка. Классификация зданий, сооружений была предметом специального исследования, например, И.Д. Кузьминой [1], которая как ученый-цивилист концентрировала свое внимание на видах зданий, сооружений с учетом особенностей их гражданско-правового режима. Такой подход свойственен и иным авторам. Целью настоящего исследования является классификация застроенных земель в зависимости от специфики их правового режима.

Прежде всего, обращает на себя внимание существование квазиприродных объектов, таких как водохранилища, пруды, обводненные карьеры, искусственные земельные участки. Представляется, что водохранилища, пруды и искусственные земельные участки создаются в результате направленной на образование особых объектов человеческой деятельности – строительства. Хотя в нормативных актах создание водохранилища, прудов прямо не поименовано как строительная деятельность, тем не менее оно ею является по своей сути и содержанию. Федеральный закон только для образования искусственных земельных участков на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, прямо закрепляет необходимость получения специальных

разрешений на создание и на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию как сооружения. Карьеры появляются в результате ведения горных работ открытым способом, и обводненные карьеры являются не специально созданными объектами, а следствием прекращения работ по добыче полезных ископаемых и искусственным или естественным образом заполнения водой образовавшихся выемок, поэтому отношения по строительству искусственных водных объектов здесь не возникают.

Законодатель применяет юридическую фикцию и распространяет на созданные человеком объекты правовой режим природных объектов: водных и земельных. Здесь можно возразить, что и водохранилище, и пруд, да и искусственный земельный участок после некоторого времени своего существования начинают функционировать по законам природы, как экологическая система, в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Это действительно так, но названные объекты представляют собой взаимосвязанную и взаимообусловленную систему преобразованных водного объекта (например, реки, озера, на месте которого создается водохранилище) и земельной поверхности (ложа водохранилища), а также гидротехнического(-ий) сооружения(-ий). Исключение из данной системы хотя бы одного элемента (например, берегоукрепительного сооружения у искусственного земельного участка или плотины у водохранилища) неминуемо влечет гибель самой системы и разрушение водохранилища, пруда, искусственного земельного участка.

На основе сказанного возможна классификация застроенных земель на *земли, занятые искусственными объектами*, и *земли, занятые квазиприродными объектами*. К первой группе земель могут быть отнесены земли, занятые различного рода зданиями жилого и нежилого назначения, сооружениями, созданными человеком в процессе строительства. В контексте понятий, содержащихся в ФЗ «Об охране окружающей среды», искусственный объект схож с антропогенным объектом, под которым понимается объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов (ст. 1). Создание рукотворных объектов недвижимости не ограничивается удовлетворением только социальных потребностей человека. Застройка земель и создание объектов недвижимости определяются биологическими, культурными, экономическими и иными интересами и потребностями. Например, строительство жилых помещений вызвано, прежде всего, потребностями человека в защите от неблагоприятного влияния окружающей его среды. Вторую группу составляют: искусственный земельный участок, водохранилище (в том числе пруд) и канал (водоток). Каждый из этих объектов представляет собой искусственно созданную систему со сложившимся в течение определенного времени обменом веществ и энергией между живыми и неживыми ее элементами. Сформировавшаяся под влиянием естественных факторов экологическая система требует поддержания со стороны человека (наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ, производство берегоукрепительных работ и т.п.). Квазиприродный (природно-искусственный) объект отнесен законодателем к природному объекту и вместилищу природных ресурсов и рукотворному (искусственному)

объекту. Соответственно правовое регулирование общественных отношений по поводу этих объектов строится на значительном количестве норм, направленных на их охрану, специальных норм об их использовании, с одной стороны, и нормативных правил об их эксплуатации – с другой. Эксплуатация объектов предполагает наблюдение за их состоянием, выполнение ремонтных работ по устранению повреждений, конструктивных недостатков и т.п. работы.

Важное правовое значение имеет разграничение правомерной и неправомерной застройки, соответственно в результате такого рода деятельности по-является законно возведенный объект градостроительной деятельности или самовольно возведенный объект недвижимости. Каков бы ни был характер строительства на земельном участке, в любом случае оно влечет за собой определенные правовые последствия. Противоправная деятельность (осуществляемая в случае отсутствия права на земельный участок, разрешения на строительство и т.п.) приводит к созданию вещи, на которую не распространяются правила о зданиях и сооружениях (самовольная постройка). В цивилистической литературе здания и сооружения определяются рукотворной недвижимостью, инженерно-строительной конструкцией, системами, объектами, возведенными в результате правомерно осуществленной строительной деятельности [1. С. 25, 102–103]. Нормы градостроительного законодательства позволяют сделать вывод, что градостроительная деятельность (строительство и реконструкция объектов капитального строительства являются ее частью) есть правомерная деятельность. Рукотворное недвижимое имущество, возведенное на земельном участке, правомерно (здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено) можно именовать объектами градостроительной деятельности, к которым самовольная постройка не относится. «Водораздел» между этими двумя группами рукотворно возведенных объектов достаточно зыбкий. При соблюдении установленной в законодательстве процедуры и условий возможно признание права собственности на самовольно построенный объект и включение его в оборот на общих условиях. Также при наличии определенных оснований введенное в эксплуатацию здание, сооружение может быть в судебном порядке признано самовольной постройкой.

До признания права на самовольно возведенный объект, например по решению суда, этот объект фактически существует, юридически значим, но в контексте права собственности де-юре «невидим» – не является имуществом, принадлежащим какому-либо лицу на законном основании. Поскольку самовольная постройка не считается объектом прав, то и ее нахождение на земельном участке, занятом иными зданиями, строениями, сооружениями, например, не препятствует приватизации застроенного земельного участка в порядке ст. 36 ЗК РФ. Более того, по общему правилу самовольно возведенный объект подлежит сносу.

При выделении таких видов застроенных земель, как занятые правомерно возведенными объектами недвижимости и занятые самовольными постройками, не стоит забывать, что в Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа РФ гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

народов Российской Федерации. Российская культура имеет глубокие исторические корни. Различные исторические этапы, через которые проходила Россия, оставили свой след в формировании ее культурного наследия. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации, являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия и признаются особым видом недвижимого имущества (недвижимые памятники истории и культуры).

В целях реализации конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также реализации прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания принят Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Указанные цели и задачи и вследствие этого особое правовое регулирование землепользования, обеспечивающие сохранность историко-культурного наследия, а также длительность существования таких объектов позволяют не устанавливать законность их возведения¹ и занятые ими земли выделять в отдельную группу застроенных земель. Например, в Москве при строительных работах в Зарядье было вскрыто полностью погребенное под насыпными грунтами здание старого английского двора постройки конца XV–XVII вв. [2. С. 102].

Физические и юридические лица, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на территории объекта культурного наследия, обязаны соблюдать режим использования данной территории, установленный законодательством РФ и законом соответствующего субъекта Российской Федерации. В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Любые работы на территории объекта культурного наследия регламентируются, и использование данной территории и территории зон охраны объекта культурного наследия ограничивается (ст. 33, 34, 46 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

При классификации застроенных земель на виды в зависимости от легальности произведенной застройки возможно выделение *земель, занятых правомерно возведенными объектами недвижимости; земель, занятых са-*

¹ Не случайно среди документов, требуемых для принятия решения о включении объекта культурного наследия в специальный реестр, не названы документы, выдаваемые в результате градостроительной деятельности (например, разрешение на строительство) – см. ст. 17 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». «Понятно, – пишет К. Скловский, – что термин «строительство» абсолютно не пригоден; построить памятник нельзя (...)» (Скловский К. Реконструкция памятника культуры. Вопросы собственности // Хозяйство и право. 2009. № 8. С. 30).

мовольными постройками, а также земель (территорий) объектов культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации. Выделение последних в самостоятельную группу обусловлено особыми публичными интересами государства и общества в сохранении недвижимых объектов культурного наследия и вследствие этого – установлением специфического правового режима занятых ими земельных участков.

Российское законодательство в зависимости от вида возведенного на земельном участке объекта недвижимости (объекта капитального строительства) позволяет разграничивать *правомерно застроенные земли* на земли, занятые зданиями (жилыми и нежилыми); земли, занятые сооружениями; и земли, занятые объектами незавершенного строительства. Правовой режим этих земель отличается уже на стадии формирования предпосылок их застройки. Юридически важно подчеркнуть, что здания, сооружения – объекты, введенные в эксплуатацию либо признанные государством в качестве законченных строительством объектов, когда разрешение на ввод в эксплуатацию не требуется.

Несмотря на то, что в законодательстве довольно часто используется общая формулировка «земельные участки, на которых расположены здания, строения, сооружения», нормативные правовые акты содержат достаточно норм, позволяющих разграничивать земли, застроенные сооружениями, и земли, застроенные зданиями. Например, водные объекты, находящиеся в публичной собственности, предоставляются в пользование только для строительства указанных в ВК РФ сооружений (см. ст. 11, 22, 31 ВК РФ). Законодательство о недрах также позволяет сделать вывод о том, что подземное пространство используется в основном для строительства сооружений (подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и сооружений для разведки и добычи полезных ископаемых).

Включение в состав здания, как объемной строительной конструкции, помещений и признание последних самостоятельными объектами недвижимости и гражданских прав (см. ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним») определяет особенности землепользования владельцами помещений. Например, ст. 36 ЗК РФ устанавливает специальные правила приобретения прав на неделимый земельный участок, на котором находится здание (помещения в нем), принадлежащее нескольким лицам на вещном праве.

По функциональному назначению здания делятся на две группы: *жилые и нежилые*. Застройка земель многоквартирными и индивидуальными жилыми домами обусловлена особой процедурой получения государственных и муниципальных земель для строительства таких зданий (см. пп. 5.1 п. 1 ст. 20, ст. 28, 30, 30.1, 38.1 ЗК РФ). Стимулирование застройки земель в соответствии с их целевым назначением жилыми зданиями обеспечивается нормами о плате за землю (см. ст. 65 ЗК РФ, п. 15, 16 ст. 396 Налогового кодекса РФ). Наличие на земельном участке жилого здания (жилого помещения) определяет распространение на отношения по использованию соответствующего земельного участка норм жилищного законодательства (например, гл. 6 ЖК РФ), существование дополнительных гарантий для обеспечения жилищных

прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 32 ЖК РФ) и др.

При правовом регулировании отношений по использованию земель объект незавершенного строительства не может быть поставлен в один ряд со зданиями и сооружениями ввиду отсутствия у незавершенного строительством объекта назначения. Соответственно, земельный участок, занятый незавершенным строительством объектом, может быть использован исключительно для строительства – завершения возведения объекта недвижимости. Согласно ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ привлечению к административной ответственности подлежат лица, осуществляющие эксплуатацию объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, за исключением случаев, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство.

В зависимости от расположения рукотворного объекта недвижимости относительно земной поверхности возможно выделение земель, занятых *надземными* объектами, земель, занятых *наземными* объектами, земель, занятых *подземными* объектами, и земель, занятых объектами *смешанного* типа. Надземными объектами недвижимости являются эстакады, теплотрассы и подобные сооружения, расположенные на некоторой (порой значительной) высоте от земной поверхности; наземные объекты составляют различного рода здания, автомобильные и железные дороги и иные сооружения, находящиеся непосредственно на земной поверхности; подземные объекты располагаются ниже земной поверхности (в том числе занятой водным объектом) – это тоннели, метрополитены, колодцы, газопроводы, объекты инженерных коммуникаций и т.д. Объекты смешанного типа представлены чаще всего сложными вещами, объединяющими разнородные недвижимые вещи, предполагающие использование их по общему назначению. Требование рационального использования земельной поверхности, особенно в городах-мегаполисах, выявило потребность в строительстве надземно-подземных зданий торговли и общественного питания, производственного, складского и иного назначения (объекты смешанного типа).

Разграничивая застроенные земли на названные четыре вида, следует четко представлять, что любой из объектов рукотворной недвижимости имеет жесткое прикрепление к земной поверхности – как обязательное условие признания этого объекта недвижимым. Наличие, допустим, у надземного сооружения заглубления¹ (заглубленного фундамента) не влияет на его отнесение именно к этому роду объектов. Также подземное сооружение имеет не только

¹ Кстати отметить, уровень заглубления подземной части объекта является определяющим при квалификации объекта в качестве здания и сооружения повышенного уровня ответственности. К такого рода объектам отнесены объекты капитального строительства, в проектной документации которых предусмотрено заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли более чем на 15 метров (уникальный объект) – см. ст. 4 ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», ст. 48.1 ГрК РФ. Статья 2 ФЗ от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» особо опасные, технически сложные сооружения связи определяет как сооружения связи, проектной документацией которых предусмотрены такие характеристики, как высота от семидесяти пяти до ста метров и (или) (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли от пяти до десяти метров.

подземную, но и надземную часть и доступ к такому сооружению обеспечивается с поверхности земли через определенные выработки. Определяющими для данной классификации являются конструкция строительной системы и ее основное назначение, реализуемое через использование земной поверхности, воздушного или подземного пространства. Отсюда и основное отличие между застройкой земель надземными, наземными и подземными объектами недвижимости. Только наличие наземного объекта определяет назначение застроенного земельного участка (эксплуатация и обслуживание возведенного объекта) и исключает использование застроенной площади земельного участка для нового строительства; наличие надземных и подземных объектов не всегда влечет невозможность строительства, но, как правило, ограничивает землепользование соответствующей территорией. Такое ограничение (в том числе возможность застраивать принадлежащий правообладателю земельный участок, над которым или под которым уже находится иной объект недвижимости) обусловлено разными факторами: как фактической невозможностью возведения объектов определенной конфигурации, глубины и высоты, так и обеспечением безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации возведенных объектов, необходимостью их ремонта и др.

Единичный или комплексный характер застройки позволяет квалифицировать застроенные земельные участки на *земли, занятые единичными рукотворными объектами недвижимости*, и *земли, занятые юридически значимой совокупностью (комплексом) рукотворных объектов недвижимости*. Законодателем признается существование между некоторыми объектами недвижимого имущества особой правовой связи. Как отмечают исследователи, «в пределах определенного земельного участка здания можно разделить на основные и служебные. Основным можно считать здание, определяющее функциональное назначение и использование участка и остальных зданий (сооружений), обеспечивающих функционирование основного, к числу которых можно отнести сараи, гаражи и т.д.» [3. С. 101].

Исторически в нормативных правовых актах гражданского законодательства назывались разные совокупности недвижимых объектов: домовладение, кондоминиум, предприятие. Отсутствие на уровне федерального закона общего определения имущественного комплекса влекло за собой проблемы в правоприменительной практике. Известны многочисленные судебные споры, вызванные отказом в государственной регистрации права на совокупность недвижимого имущества, объединенную общим назначением. Заинтересованным лицам приходилось доказывать в судебном порядке наличие юридически и фактически значимой связи между несколькими объектами недвижимости, функционировавшими как единое целое, соответственно и необходимость нахождения таких объектов в обороте исключительно вместе. Комплексный подход к особой разновидности недвижимого имущества определяет необходимость применения и специальных правил формирования, оборота соответствующих земель. Поэтому не случайно в ст. 130 гражданского кодекса было предложено внести более оптимальные и разумные нормы об имущественном комплексе как особом виде недвижимого имущества.

Особо обращает на себя внимание упоминание в проекте изменений ГК РФ (ст. 130) линейных объектов – разновидности имущественного комплек-

са. К линейным объектам относятся магистральные газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы, электрические сети, линии связи, линии радиофикации, автомобильные и железные дороги и т.п. В своем составе линейный объект может включать недвижимые (например, опоры ЛЭП) и движимые вещи (электрический кабель). Например, линейно-кабельное сооружение связи, право на которое подлежит государственной регистрации, представляет собой совокупность разнородных недвижимых вещей, технологически образующих единое целое, соединенных являющимися движимым имуществом физическими цепями (кабелями), имеющих одновременно следующие признаки: наличие функциональной и технологической взаимосвязанности; предназначение их для использования по общему целевому назначению для размещения кабеля связи; наличие протяженности (длины). Линейно-кабельное сооружение связи, имеющее указанные признаки, может регистрироваться как одна сложная вещь (Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 68 «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи»).

Линейный объект признается неделимой вещью в силу существующей неразрывной физической и (или) технологической связи составляющих его элементов. В зависимости от конфигурации застроенных земель возможно выделение *компактно-застроенных земель* и *ленточно-застроенных земель*. Специфический состав и протяженность линейных объектов позволяют располагаться им на разных земельных участках. Данное обстоятельство влияет на процедуру получения земельных участков (полоса отвода) для строительства соответствующих объектов, получение разрешительной документации, необходимой для их строительства, и на последующую эксплуатацию земельных участков, занятых линейными объектами. С 2011 г. в ГрК РФ были внесены существенные изменения по документации, требуемой для строительства линейных объектов. В соответствии с ч. 11 ст. 48 ГрК РФ подготовка проектной документации осуществляется на основании проекта планировки территории и проекта межевания территории в соответствии с требованиями технических регламентов, техническими условиями, разрешением на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Вместо градостроительного плана на земельный участок для получения разрешения на строительство (реконструкцию) или разрешения на ввод в эксплуатацию линейного объекта требуется предоставление проекта планировки территории и проекта межевания территории (см. ст. 51, 55 ГрК РФ).

Строительство дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений относится законодателем к исключительным случаям, когда допускается перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию (ст. 7 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»). Эксплуатация линейных объектов нередко сопряжена с установлением на всем их протяжении зон с особыми условиями использования зе-

мель, независимо от формирования земельных участков, принадлежности участков другим правообладателям – не собственникам линейных объектов.

В целом же реальное функциональное использование застроенных земель определяет наличие в нормативных правовых актах специальных правил, устанавливающих их правовой режим. Классификация застроенных земель по различным основаниям позволяет выявить наиболее общие черты их правового режима.

Литература

1. Кузьмина И.Д. Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости. Томск, 2002. 226 с.
2. Огородникова Е.Н., Николаева С.К. Техногенные грунты: учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ, 2004. 250 с.
3. Гришаев С. Здания и сооружения как объекты недвижимости // Хозяйство и право. 2006. № 2. С. 99–104.