

УДК 349.12

ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЦЕЛЕВОГО НАЗНАЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**Г.В. КРАСУЦКИЙ***(Белорусский государственный университет, Минск)*

В статье рассматриваются проблемные вопросы о сущности и правовой природе целевого назначения земельных участков, предназначенных для жилищного строительства. Приведено обоснование необходимости обеспечить взаимосвязь и гармонизацию земельного и градостроительного законодательства. Автором проанализированы мнения различных ученых, а также положения действующего законодательства по обозначенным вопросам, что позволило сделать выводы о содержании исследуемого понятия и предложить новые наименования видов целевого назначения земельных участков для жилищного строительства.

Ключевые слова: *жилищное строительство; целевое назначение земельных участков, предназначенных для жилищного строительства; виды целевого назначения земельных участков.*

Введение. Общеизвестным является тот факт, что земля имеет конкретную ценность, является природным ресурсом и объектом экономического оборота государства, во многом определяющим рыночный характер его экономики. Многообразие земельных отношений влечет необходимость систематизации и классификации их объектов, обеспечивающих возможность рационального использования земельных участков в обороте.

В науке земельного права большое внимание уделяется изучению вопросов целевого назначения земельных участков, как элемента их правового режима. Принимая во внимание, что целевое назначение является одним из оснований для установления прав и обязанностей, ответственности землепользователей, а также с учетом социальной и экономической значимости отношений, возникающих в сфере жилищного строительства, полагаем необходимым остановиться на проблемах определения целевого назначения земельных участков, предназначенных для такого строительства. Стоит заметить, что в отечественной науке нет системного научного исследования по обозначенной теме.

Теоретическую основу настоящей статьи составили труды советских ученых: М.Ф. Степаненко, Л.П. Фоминой, Р.Д. Боголепова, В.П. Базелина; белорусских ученых: С.А. Балашенко, И.С. Шахрай, Н.А. Шингель, Л.А. Самусенко, В.В. Саскевич; российских ученых: А.П. Анисимова, Т.В. Хорунжей, С.А. Боголюбова, Л.Е. Бандорина, О.И. Крассова.

Цель настоящей статьи заключается в выработке научно обоснованного и практически применимого подхода к определению сути понятия целевого назначения земельных участков для жилищного строительства, а также в выработке предложений по совершенствованию законодательства.

Основная часть. Как известно, понятие «целевое назначение» имеет длительную историю формирования, поэтому в науке представлены различные точки зрения о его правовой сущности. Так, в советской правовой литературе писали, что от целевого назначения земельного участка «зависит правовой режим этого участка...» [1, с. 25–26.]. В белорусской науке высказано мнение, что «целевое назначение... позволяет индивидуализировать земельный участок, определить все условия его использования и охраны» [2]. Среди российских ученых распространена следующая общепризнанная позиция: «целевое назначение означает определенную доминирующую цель использования земельного участка» [3, с. 26]. Таким образом, приведенные точки зрения свидетельствуют о единстве подходов в том, что целевое назначение земельных участков влияет на правовое регулирование отношений по их использованию.

Изучение вопросов, связанных с правовым режимом земельных участков для жилищного строительства, показало, что основополагающим для его определения является установление правовой природы целей их использования. Вместе с тем объективным препятствием для этого является отсутствие в земельном праве общего подхода к определению понятия целевого назначения таких участков.

Учитывая, что действующее законодательство допускает строительство жилых домов на землях населенных пунктов, то именно они в рамках настоящей статьи представляют интерес. Проанализировав понятие населенного пункта (абз. 6 ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» (далее – Закон) [4]), следует констатировать, что основное его назначение – это постоянное жительство граждан; основные характеристики – наличие необходимых для жизнедеятельности граждан жилых и иных зданий и сооружений, наименование, установленные границы. Такой подход совпадает со сформировавшимся в науке мнением о том, что земли населенных пунктов используются, прежде всего, как производственно-операционный базис [5, с. 114], и имеют особое значение: «...земли жилой застройки населенных пунктов представляют собой важную территориальную зону

как категории земель с <...> множественностью градостроительных задач, направленных на удовлетворение различных нужд проживающего на данных землях населения...» [6, с. 134].

Согласно ст. 8 Закона населенными пунктами являются города, поселки городского типа и сельские населенные пункты. Для полноты исследования приведем общепризнанные точки зрения о целях использования таких земель: «...городские земли используются для строительства жилых домов, зданий административных и культурных учреждений, промышленных и торговых предприятий, для организации отдыха и удовлетворения других культурных и материальных потребностей граждан, для передвижения людей и транспорта, для устройства путей внутригородского сообщения и других нужд города...» [7]; «...основным целевым назначением земель сельских населенных пунктов является обеспечение обслуживания всевозможных нужд сельского населенного пункта в целом: размещение и обслуживание жилых, производственных, культурно-бытовых, коммунальных и других строений и сооружений, устройство путей внутрипоселкового сообщения, удовлетворение различных культурно-бытовых и иных потребностей местного населения...» [5, с. 160]. Сопоставив подходы, можно сделать вывод, что цели использования указанных земель едины, поскольку направлены на удовлетворение жилищных и иных потребностей субъектов земельных отношений. Полагаем, именно это единство лежит в основе сути целевого назначения земельных участков для жилищного строительства. Анализ научных позиций по данному вопросу также свидетельствует, что такие участки используются для строительства, а по завершении строительства – для обслуживания дома и необходимых для его эксплуатации служебно-хозяйственных строений [8, с. 164]. Вместе с тем, правовое регулирование соответствующих отношений имеет неоднозначный характер.

Так, в различных статьях Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) цели, для которых предоставляются земельные участки для жилищного строительства, сформулированы по-разному: для «строительства и (или) обслуживания жилого дома», «строительства и обслуживания жилого дома», «строительства многоквартирных жилых домов..., обслуживания многоквартирных жилых домов», «строительства и (или) обслуживания капитальных строений (зданий, сооружений)» (стст.12, 13, 15 КоЗ) [9]. Кроме того, в законодательстве закреплена такая цель как «содержание и обслуживание жилого дома» (ч. 3 п. 3 Положения о порядке обеспечения условий для заселения граждан в жилые помещения в завершенных строительстве многоквартирных жилых домах, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 декабря 2015 г. № 1079) [10]. Казалось бы, формулировки имеют незначительные отличия, но законодатель указывает, что вид вещного права на земельный участок определяется в зависимости от целей использования, а круг субъектов зависит от вещного права (п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» (далее – Указ № 667) [11]).

Таким образом, целевое назначение земельных участков оказывает влияние на их правовой режим. Поэтому в Указе Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 485 «О совершенствовании земельных отношений и рассмотрения обращений граждан и юридических лиц» предложено единое целевое назначение земельных участков, предназначенных для размещения капитальных строений (зданий, сооружений) – для строительства и обслуживания капитального строения (здания, сооружения) [12]. В то же время в КоЗ и в Указе № 667 сохранились прежние наименования целевого назначения, содержащиеся указание на виды жилых домов, для размещения которых они предназначены.

Кроме того, в КоЗ не конкретизировано, надо ли перечислять в решении о предоставлении земельного участка все объекты, строительство которых на нем разрешено, тогда как понятие «занятие земельного участка» подразумевает осуществление строительного-монтажных работ в соответствии с утвержденной проектной документацией, в том числе в отношении нежилых построек на придомовой территории (абз. 11 ч. 1 ст. 1 КоЗ). На наш взгляд, этот пробел приводит к различной правовой оценке ситуации при строительстве таких объектов, поскольку они не указываются в законодательном определении целевого назначения и решениях о предоставлении земельных участков, но могут быть отражены в проектной документации.

Необходимо учесть, что строго сформулированное целевое назначение земельного участка не всегда охватывает все возможные параметры его использования, что возлагает дополнительные обязанности на правообладателей. При этом изменение целевого назначения является непростой процедурой, что не отвечает современным социально-экономическим и инвестиционным запросам. Поэтому представляется целесообразным внести изменения в КоЗ и сформулировать целевое назначение таким образом, чтобы в нем были указаны вид жилого дома, а также его составные элементы и принадлежности, которые должны быть сформулированы на основе соответствующего нормативно-правового акта [13]. Учитывая принцип единства судьбы земельного участка и расположенных на нем капитальных строений, полагаем, что целевое назначение участков и назначение таких объектов должно быть внутренне взаимосвязано.

Так, в пп. 3, 19, 27, 34 ст. 1 Жилищного кодекса Республики Беларусь приведены определения понятий «блокированный жилой дом», «жилой дом», «одноквартирный жилой дом», «многоквартирный жилой дом» [14]. Общее для перечисленных видов жилых домов – принадлежность к категории капитальных строений, половина или более половины общей площади которых составляет площадь жилых помещений.

Соответственно, жилые дома являются объектами, прочно связанными с землей, на которой они расположены. В этой связи полагаем обоснованным говорить о единой сути целевого назначения земельных участков для жилищного строительства. Однако, ее выражение возможно при условии согласованности земельного и градостроительного законодательства, об отсутствии которой указывалось в советской литературе [15, с. 26] и отмечается современными учеными [16]. Обозначенная проблема влечет необходимость изучения вопросов градостроительного планирования (зонирования), поскольку оно «определяет параметры и виды использования земельных участков и иных объектов недвижимости в определенной территориальной зоне» [17, с. 14]. Согласно ст. 48 Закона зонирование территорий осуществляется в целях установления единого порядка градостроительного освоения земельных участков, создания долгосрочной основы организации среды обитания, планирования инвестиций в строительство и выполняется на основании планов зонирования территорий. Проблема заключается в том, что в составе каждой зоны могут находиться земельные участки, имеющие разное целевое назначение, что может привести к дисбалансу в правовом регулировании при жилищном строительстве. Вместе с тем ученые придерживаются мнения, что при использовании земель застройки должны соблюдаться общие требования, установленные законодательством об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности к проектированию [18, с. 53, 57].

Системный анализ взаимосвязи земельного и градостроительного законодательства позволил советским ученым прийти к выводу, что основная цель планировки состоит в рациональном и комплексном размещении объектов на земле, а цель землеустройства – в установлении, уточнении, упорядочении внешних границ землепользований и организации рационального использования самой земли как основного средства производства [5, с. 116]. В свою очередь современные белорусские ученые пишут о необходимости «последовательной экологизации правового регулирования градостроительной деятельности» [19]. Представляется, что реализация такого подхода (экологизации) позволит обеспечить комплексное использование земель и устойчивое развитие населенных пунктов. Однако, для гармонизации земельного и градостроительного законодательства необходимы правовые механизмы, которыми, по нашему мнению, могут выступать регламенты градостроительного развития и использования территорий, предписываемые к использованию при выделении территориальных зон определенного функционального назначения (ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности») [20]. Соответственно, в отношении тех земельных участков, где уже действуют такие регламенты их наличие должно учитываться при принятии решения о предоставлении земельного участка. Там, где такие регламенты еще не действуют, их принятие должно осуществляться с учетом целевого назначения земельных участков, расположенных на соответствующей территории.

Заключение. Таким образом, виды целевого назначения земельных участков для жилищного строительства должны определяться, исходя из понятия такого строительства. В целях обеспечения конкретности целевого назначения земельного участка и всех возможных параметров его использования, предлагается изменить законодательные формулировки видов целевого назначения. В этой связи автор вносит следующие предложения, которые могут быть учтены при совершенствовании земельного законодательства:

1. Под жилищным строительством следует понимать деятельность на определенной территории по возведению, реконструкции, ремонту, реставрации, благоустройству объектов недвижимого имущества, предназначенных для постоянного проживания граждан, обеспечения их жизнедеятельности, удовлетворения потребностей, а также по обеспечению содержания и обслуживания этих объектов на протяжении всего периода их существования.

2. Установить в КоЗ следующие виды целевого назначения земельных участков для жилищного строительства: для «строительства, обслуживания и содержания жилого дома, его составных элементов и принадлежностей», «строительства, обслуживания и содержания квартиры в блокированном жилом доме, ее составных элементов и принадлежностей», «строительства, обслуживания и содержания многоквартирных жилых домов (за исключением жилых домов повышенной комфортности согласно критериям, определенным законодательными актами), их составных элементов и принадлежностей».

ЛИТЕРАТУРА

1. Степанко, М.Ф. Право землепользования граждан / М.Ф. Степанко, В.И. Чувичко ; под ред. Н. И. Краснова. – Минск : Ураджай, 1984. – 125 с.
2. Шахрай, И. Земельные участки и их части как объекты земельных правоотношений / И. Шахрай // Юстиция Беларуси. – 2015. – № 11. – С. 50–54.
3. Земельное право России : учеб. / А.П. Анисимов [и др.]. – М., 2009. – 403 с.
4. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 154–3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Правовой режим земель в СССР / Л. П. Фомина [и др.] : под ред. Л. П. Фоминой. – М. : Наука, 1984. – 325 с.
6. Хорунжая, Т.В. Земли жилой застройки населенных пунктов: целевое назначение и разрешенное использование / Т.В. Хорунжая // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2008, – № 11. – С. 72–76.

7. Боголепов, Р.Д. Советское земельное право / Р.Д. Боголепов ; отв. ред. А.А. Рускол. – М. : Юрид.лит., 1965. – 240 с.
8. Балезин, В.П. Правовой режим земель городской застройки / В.П. Балезин, Р.Д. Боголепов. – М. : Госюриздат, 1963. – 194 с.
9. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г., одобрен Советом Республики 28 июня 2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
10. О дополнительных мерах по обеспечению условий для заселения граждан в жилые помещения в завершенных строительстве многоквартирных жилых домах [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 22 дек. 2015 г., № 1079 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
11. Об изъятии и предоставлении земельных участков [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2007 г., № 667 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
12. О совершенствовании земельных отношений и рассмотрения обращений граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 26 дек. 2019 г., № 485 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
13. Об утверждении инструкции об основаниях назначения и порядке технической инвентаризации недвижимого имущества, а также проверки характеристик недвижимого имущества при совершении регистрационных действий [Электронный ресурс] : постановление Гос. комитета по имуществу Респ. Беларусь, 24 марта 2015 г., № 11 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
14. Жилищный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 31 мая 2012 г., одоб. Советом Республики 22 июня 2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
15. Размещение населения в СССР: региональный аспект динамики и политики народонаселения / Б.С. Хорев [и др.] ; под ред. Б.С. Хорева. – М., 1986. – 220 с.
16. Бандорин, Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения / Л.Е. Бандорин // Имущественные отношения в РФ (171). – 2015. – № 12. – С. 49–50.
17. Шингель, Н.А. Правовой режим земель в Республике Беларусь. Научное издание / Н.А. Шингель. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2005. – 112 с.
18. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / С.А. Балашенко [и др.] ; под ред. С.А. Балашенко. – Минск : Дикта, 2009. – 719 с.
19. Шахрай, И.С. Планирование как функция государственного управления в области охраны окружающей среды и градостроительной деятельности: проблемы соотношения / И.С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. – Минск : ООО «Бизнесофсет», 2017. – Вып. 12. – С. 606–614.
20. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 июля 1998 г., № 300–3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 Электронный ресурс / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Поступила 28.09.2020

THE LEGAL CONCEPT AND THE CONTENT OF THE INTENDED PURPOSE OF LAND FOR HOUSING CONSTRUCTION

H. KRASUTSKI

The article discusses problematic issues of the content and the legal nature of the intended purpose of land plots intended for housing construction. The rationale for the need to ensure the interconnection and harmonization of land and urban planning legislation is provided. The author analyzes the views of various scientists, as well as the statements of the current legislation on the identified issues. This allowed to draw conclusions about the content of the studied concept and propose new names for the types of intended purpose of land plots intended for housing construction.

Keywords: housing construction; purpose of land plots intended for housing construction; types of purpose of land plots.