

Застройка земель как особый вид правоотношений

Е.С. Болтанова

доцент Томского государственного университета, кандидат юридических наук
(г. Томск)

Елена Сергеевна Болтанова, bes2@sibmail.com

Застройка земель чаще всего связывается с понятием «строительство». В статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) строительство определяется как создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). Хотя ГрК РФ прямо не закрепляет, что в результате строительства создаются объекты, обладающие признаком капитальности (объекты недвижимого имущества), комплексное толкование норм градостроительного и гражданского законодательства позволяет сделать именно такой вывод.

В цивилистической литературе здания и сооружения определяются как рукотворная недвижимость, то есть инженерно-строительные конструкции, объекты, возведенные в результате правомерно осуществленной строительной деятельности. Противоправная деятельность приводит к созданию вещи, на которую не распространяются правила о зданиях и сооружениях (самовольная постройка)¹. «Водораздел» между этими двумя группами рукотворно возведенных объектов достаточно зыбкий. При соблюдении установленных в законодательстве процедуры и условий возможно признание права собственности на самовольно построенный объект и включение его в оборот на общих условиях. Однако при наличии определенных оснований введенные в эксплуатацию здание, сооружение могут быть в судебном порядке признаны

самовольными постройками. Независимо от наличия (отсутствия) статуса объекта гражданских прав у возведенного объекта недвижимости застройка земельной поверхности имеет место в любом случае, и земельный участок является застроенным.

Зданием, сооружением объект признается после ввода его в эксплуатацию. До этого момента – это незавершенное строительство объект. Если незавершенное строительство объект и конкретный земельный участок имеют механическую связь, в силу которой невозможно перемещение объекта незавершенного строительства без несоизмеримого ущерба, то он является недвижимым имуществом. В соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 25 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» для регистрации права собственности на объект незавершенного строительства требуются документы, подтверждающие право на земельный участок, на котором расположен незавершенное строительство объект, разрешение на строительство и документы, содержащие описание объекта незавершенного строительства.

Если исходить из того, что объект незавершенного строительства является недвижимым имуществом, то вряд ли можно признавать существование такого объекта на начальной стадии строительства. Для отнесения земельного участка к застроенным

¹ Кузьмина И. Д. Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости : дис. ... доктор. юрид. наук. Томск, 2004.

в силу наличия на нем объекта, не завершеного строительством, требуется, чтобы был возведен хотя бы фундамент объекта, возможно, начаты работы по возведению стен (что соответствует средней стадии строительства, выделяемой Методическими указаниями по проведению инвентаризации объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности [3]). Застроенный земельный участок характеризуется трансформацией земельной поверхности в связи с наличием незавершенного строительством объекта, и его восстановление в первоначальном виде требует значительных технических и материальных затрат.

Итак, при самом поверхностном взгляде застройка земель связана со строительством и появлением объектов, имеющих определенное телесное воплощение, обладающих признаками недвижимого имущества, – здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, а также самовольно возведенные постройки. Названные объекты являются недвижимостью в силу их укрепления над (под) земной поверхностью.

Строительству, как особому виду деятельности, в результате которого создается объект недвижимости, свойственны последовательное выполнение ряда целенаправленных действий, определенный технологический процесс. Процесс строительства довольно длителен. Очевидно, что на подготовительных этапах строительства (освобождение территории строительства от имеющихся на ней строений, осушение территории стройки, устройство подъездных путей и т. п.) не может идти речь о застройке земельного участка и наличии застроенного земельного участка. Поскольку строительство включает не только застройку земель, но и иные виды деятельности, как предшествующие, так и сопутствующие процессу застройки земель, то застройка земель – это лишь часть строительной деятельности. В то же время застройка земель имеет место не только при строительстве

(возведении новых объектов недвижимости), но и при реконструкции существующих объектов капитального строительства.

Строительство и реконструкция являются самостоятельными видами градостроительной деятельности и разновидностями градостроительных отношений (см., например, статьи 1 и 4 ГрК РФ). Реконструкцией объектов капитального строительства признается, в частности, изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства. Застройка земель в результате реконструкции имеет место, например, при увеличении площади объекта недвижимости путем изменения его внешних границ. Очевидно, что когда для реконструкции объекта необходим дополнительный (возможно и незначительный по площади) земельный участок и в дальнейшем он становится занятым объектом недвижимости, речь идет о застройке земельного участка. Реконструкция недвижимого имущества может быть самовольной.

Застройка земель является способом изменения качественных и юридических характеристик земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных объектов и охватывает только часть работ по созданию объекта недвижимости в процессе строительства, а также по реконструкции недвижимого имущества. При строительстве акцентируется внимание на антропогенном (рукотворном) объекте недвижимости, а при застройке – на природном, природно-антропогенном застраиваемом объекте. Застройка земель и строительство, хотя и взаимосвязанные категории, отличаются не только содержанием, но и объектом. Общим объектом застройки земель (как правоотношения) является земля (земельный участок), объектом строительства – здание (строение, сооружение).

Обычно при анализе норм, регулирующих возведение зданий, сооружений (объ-

ектов недвижимости), взор исследователя обращается к градостроительному, гражданскому и земельному² законодательству, и мало кто направляет свое внимание на иные (в том числе кодифицированные) акты, регулирующие использование лесных, водных природных ресурсов, добычу полезных ископаемых и охрану соответствующих объектов. В связи с этим отсутствует комплексный взгляд на застройку земель как вид природопользования. Между тем рукотворные объекты недвижимости, возводимые в процессе строительства, всегда взаимодействуют с окружающей их природной средой.

В процессе застройки земельного участка происходит воздействие на *атмосферный воздух*³ окружающего такой участок воздушного пространства в двух направлениях.

С одной стороны, возведение объекта на земельном участке есть его «вторжение» в «воздушный столб», воздушную среду земельного участка. Распространение права собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя на соответствующее воздушное пространство закреплено в пункте 3 статьи 261 Гражданского кодекса Российской Федерации, и оно может быть ограничено специальными федеральными законами. Например, статьей 11 Воздушного кодекса Российской Федерации к использованию воздушного пространства, требующему получения специального разрешения, отнесено в том числе строительство высотных сооружений, которое может представлять угрозу безопасности воздушного движения.

С другой стороны, возведение объектов строительства всегда оказывает физическое воздействие на атмосферный воздух (шум, вибрация и т. п.). Такое воздействие может быть вредным. Так, использование на строительных площадках специальной

техники влечет существенное шумовое загрязнение, оказывающее влияние на живые организмы и даже растения. Да и в дальнейшем в зависимости от вида созданного стационарного объекта возможно регулярное вредное физическое воздействие на атмосферный воздух, например выбросы в атмосферу вредных (загрязняющих) веществ (см. [4, ст. 14]).

Земельное законодательство не содержит какой-либо общий запрет на возведение зданий, сооружений на землях той или иной категории. В то же время законодатель, учитывая целевое назначение и (или) разрешенное использование земельных участков, формирующих категорию земель, определяет потенциальные виды зданий, сооружений, их предназначение, а в отдельных случаях устанавливает полный запрет на использование земель для хозяйственной деятельности. Например, на территории государственных природных заповедников запрещается строительство зданий и сооружений, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедников, и возможно выделение участков, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы (статья 9 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»).

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

² Отмечу, что не всегда застройка земель связана исключительно с оформлением землепользования.

³ Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений (статья 1 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли запаса. Целям детализации правового режима земель служат различные институты. Например, зонирование земель и принятие норм, ограничивающих то или иное использование земельного участка в пределах определенной зоны, позволяет учитывать публичные и частные интересы в сфере использования территорий.

Объекты недвижимости могут быть «вертикально интегрированными», соответственно, речь идет о применении норм законодательства о недрах и об освоении подземного пространства. Освоение подземного пространства производится путем приспособления и переустройства выработок, высвобождающихся от горной и технологической деятельности (выработка отработанных рудников, шахт и подземных сооружений, выведенных из эксплуатации), и строительства специальных подземных объектов. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) разграничивает такие виды деятельности, как добычу полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (подразумевая и строительство необходимых для этого сооружений), а также строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. И в том и в другом случае имеет место недропользование, не всегда получающее должное оформление.

Так, в соответствии со статьей 19 Закона о недрах правообладатели земельных участков могут строить подземные сооружения для своих нужд на глубину до пяти метров, а также бытовые колодцы и скважины на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения. Несмотря на вторжение в недра, деятельность по возведению названных сооружений является реализацией права на использование земельного участка его собственником, землевладельцем,

землепользователем или арендатором, и специального разрешения на использование недр не требуется.

Отношения по поводу *поверхностных водных объектов* составляют предмет правового регулирования водного законодательства, при этом под такими объектами понимаются не только поверхностные воды, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии (см., например, статью 4, пункт 3 статьи 5, пункт 6 статьи 7, пункт 3 статьи 9 Водного кодекса Российской Федерации; далее – ВК РФ). Такой подход вполне очевиден, поскольку водный объект не может существовать без земельной составляющей. Специфика строительной деятельности и своеобразие водных объектов позволяют предположить использование при строительстве не только и не столько воды (как компонента окружающей среды), водного пространства (акватории), сколько земной поверхности, которая покрыта поверхностной водой. Здания и сооружения как объекты недвижимого имущества обладают свойством стационарности, обеспечиваемым прикрепленностью к земной поверхности. С учетом этого определение территории гидротехнического сооружения как земельного участка и (или) акватории, содержащееся в статье 3 Федерального закона от 27 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», может применяться только к некапитальному гидротехническому сооружению, поскольку гидротехническое сооружение как объект недвижимости не может занимать только акваторию.

Согласно статье 39 ВК РФ собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют право осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах. Содержание российского водного законодательства позволяет сделать вывод о том, что право собственников водных объектов возводить на них объекты недвижимости (сооружения) не ограничивается. Более того, для земель, покрытых поверх-

ностными водами, градостроительные регламенты не устанавливаются (ч. 6 ст. 36 ГрК РФ). Использование таких земель определяется уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (ч. 7 ст. 36 ГрК РФ).

Более детально законодатель регулирует использование водных объектов в рамках отношений водопользования. В статье 11 ВК РФ исчерпывающим образом определяется, когда осуществляется предоставление водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование. Также в этой статье закрепляется исчерпывающий перечень целей и видов деятельности, которые осуществляются без заключения договора водопользования и вынесения соответствующего решения.

При строительстве на водных объектах могут возникать такие специфические работы, как, например, откачка из них воды для производства работ в русле рек и прибрежных зонах морей. Строительная деятельность непосредственно воздействует на природные объекты, не говоря уже о том, что строительство на водном объекте влечет и отдаленные последствия для застроенной и прилегающей территории (изменение водного режима, флоры, фауны, климата и т. д.), представляет собой вмешательство в экосистему.

Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) среди компонентов природной среды называет растительный, животный мир и иные организмы. Одним из вместилищ таких компонентов является лес. Леса выполняют важную роль в поддержании биологического разнообразия растительного

и животного мира, а также регулируют водный режим водных объектов, способствуют формированию почв и их закреплению, стабилизируют состав атмосферы, являясь основным биологическим ее очистителем. Значение леса велико в сохранении складывающегося тысячелетиями экологического равновесия. Статьей 5 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) лес определяется как экологическая система и природный ресурс.

ЛК РФ закрепляет общее положение о том, что использование леса осуществляется в соответствии с целевым назначением земель, на которых они располагаются (ч. 2 ст. 6), обеспечивает правовое регулирование строительства объектов лесной инфраструктуры (ст. 13, ч. 7 ст. 29), объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры (ст. 14), а также на землях лесного фонда – иных объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, перечень которых содержится в статье 21 ЛК РФ. К последним отнесены объекты:

- для осуществления работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
- для использования водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- для использования линейных объектов;
- для переработки древесины и иных лесных ресурсов;
- для осуществления рекреационной или религиозной деятельности.

Строительство объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях иных категорий, на которых расположены леса, допускается в случаях, определенных другими федеральными законами в соответствии с целевым назначением этих земель (п. 2 ст. 21 ЛК РФ).

Возведение объектов капитального строительства относится к использованию леса с предоставлением лесных участков

без изъятия лесных ресурсов. Последнее обстоятельство влияет на порядок расчета арендной платы и указывает на цель лесопользования – строительство не направлено на изъятие лесных ресурсов. Тем не менее без рубки лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) строительство возможно только на свободных от древесно-кустарниковой растительности земельных участках, то есть на землях, не покрытых лесной растительностью.

Следует обратить внимание на правовое регулирование создания признаваемых природными таких объектов, как искусственные земельные участки, каналы, водохранилища, пруды. Российское законодательство только искусственные земельные участки и каналы признает в качестве сооружений и, соответственно, связывает их появление со строительной деятельностью. На самом деле все названные искусственно созданные объекты появляются по завершении строительства. Российский законодатель, используя фикцию искусственного уподобления и приравнивания (распространения правового режима), провозглашает природными объектами обводненные карьеры⁴, а также создаваемые в результате *строительной деятельности* искусственные земельные участки, водохранилища, пруды, каналы. В системе природных объектов возможно выделение названных объектов в отдельную подгруппу и обозначение их как *квазиприродных объектов*⁵.

Квазиприродный объект практически «вытесняет» из системы природных объектов земельную, водную поверхность, на которой он находится. С позиции правового регулирования последние перестают существовать как самостоятельные объекты

общественных отношений. Действительно, с появлением на водном объекте искусственного земельного участка отношения по поводу него регулируются земельным законодательством, что следует из положений части 1 статьи 14, части 6 статьи 12 Федерального закона от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и логично вытекает из природы созданного объекта. Водопокрытость земельной территории определяет приоритетность правового регулирования соответствующих отношений нормами водного законодательства, которые поверхностные водные объекты рассматривают как состоящие из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии (статьи 2 и 5 ВК РФ). Не говоря уже о том, что с 2008 года на основании статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) «на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков». Иными словами, земельных участков в составе земель водного фонда быть не должно.

Природная значимость квазиприродных объектов (пусть и прямо названных законодателем сооружениями, как это имеет место с каналами и искусственными земельными участками) и устанавливающееся в них равновесие, в котором живые и неживые элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергией, являются определяющими для установления их особого правового режима⁶. Такие

⁴ Строительство характеризуется специальной целью – создание здания, сооружения. Обводненные карьеры появляются в связи с прекращением горных работ, работ по добыче полезных ископаемых и являются лишь следствием окончания таких работ и заполнения образовавшейся выемки водой. Именно поэтому в отличие от иных искусственных водных объектов (водохранилища, пруды, каналы) и искусственных земельных участков обводненные карьеры не создаются строительной деятельностью.

⁵ Подробнее см.: Болтанова Е. С. Природные объекты: фикция в праве // Экологическое право. 2013. № 1. С. 29–33.

⁶ По этой причине возведение искусственных объектов – квазиприродных объектов (кроме обводненных карьеров) – это застраивание территории (имеет место застройка земель), но занятые квазиприродными

объекты, хотя и признаются природными, не имеют естественного происхождения и часто обладают двойным статусом. На квазиприродный объект распространяется правовой режим природного объекта и вместилища компонентов природной среды, а также рукотворного (искусственного) объекта. Соответственно, общественные отношения по поводу этих объектов регулируются посредством значительного количества правовых норм, направленных на их охрану, – специальных норм об их использовании, с одной стороны, и нормативных правил об их эксплуатации – с другой, имеющих различное содержание и природу. Нормы об обводненных карьерах как объектах, которые специально не создаются для хозяйственных целей, могут иметь только первую составляющую. При застройке земель путем возведения зданий, сооружений происходит целенаправленное изменение соответствующей части земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных объектов, то есть формируется природно-искусственный объект (природный объект, подвергшийся антропогенному воздействию). Такое преобразование влечет *возникновение (изменение) объекта правоотношений* (например появляется рукотворный объект недвижимости; лесной участок, не входящий в состав земель лесного фонда, утрачивает лес – как один из признаков отнесения земельного участка к лесному) и (или) *изменение его качественных характеристик* (уничтожение плодородного слоя, опустошение недр и т. д.). В любом случае независимо от характера изменений они влекут определенные юридические последствия (возникновение обязанности по рекультивации земель, перевод земельных участков из одной категории в другую, распространение на застроенный земельный участок соответствующего правового режима и т. д.).

Итак, *застройка земель* – это общественное отношение (или их система), в рамках которого в результате целенаправленной человеческой деятельности соответствующая часть земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных объектов трансформируется в природно-искусственный объект вследствие создания или реконструкции объекта недвижимости либо в квазиприродный объект. В отдельных случаях преобразование в природно-искусственный объект не происходит, а изменяется уже существующий квазиприродный объект. Такая ситуация имеет место при строительстве объектов недвижимости на водных объектах, имеющих искусственное происхождение, а также на искусственных земельных участках.

Как можно заметить, возведение объектов капитального строительства характеризуется воздействием на природную среду в целом как интегрированный объект. Для правового регулирования строительства требуется принятие эколого-взвешенного законодательства, учитывающего взаимосвязь и взаимообусловленность всех природных ресурсов, задействованных в процессе такой деятельности. Рассматривая застройку земель не только как вид использования земельных, но и иных природных объектов, нетрудно сделать следующий вывод: необходимо, чтобы потенциальное желание заинтересованного субъекта возвести объект недвижимости совпадало с нормами законодательства об использовании и охране природных объектов, природных ресурсов в части санкционирования государством строительной деятельности, что уже нашло отражение в проанализированных нами законодательных актах. Целью законодателя при принятии нормативных правовых актов об охране окружающей среды, а также об использовании и охране отдельных природных объектов (земельного, лесного, водно-

объектами земли не являются застроенными. Термином «застроенный земельный участок» охватываются только земельные участки, на которых (под которыми) располагаются здания, сооружения, самовольно возведенные объекты недвижимости, объекты незавершенным строительством, а также обслуживающие эти объекты территории.

го законодательства, законодательства о недрах – природоресурсного законодательства) является нахождение тонкой грани сочетания и обеспечения интересов общества, государства и человека.

Природоресурсное законодательство *допускает* с учетом тех пределов, которые оно же и содержит, определенное юридически значимое поведение в процессе использования природных объектов при их застройке. Земельное, водное, лесное законодательства, законодательство о недрах, каждое в своей части (в сфере использования соответствующего природного ресурса), содержит положения о строительстве зданий, строений, сооружений. Осознанная общественная потребность в сохранении биоразнообразия животного и растительного миров, обеспечении устойчивого функционирования экосистем и предотвращении негативных последствий строительной деятельности для окружающей среды обуславливает закрепление в нормах природоресурсного законодательства ограничений, касающихся допустимости использования природных объектов для строительства и видов возможных к возведению объектов недвижимости.

Помимо того, что земельное, водное, лесное законодательства, законодательство о недрах содержат отдельные нормы об охране соответствующего природного объекта, нормы природоохранной направленности есть и в иных нормативных правовых актах. Здесь главенствующее место занимает Закон об охране окружающей среды, которым регулируются отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Названный закон является основополагающим при регулировании отношений по охране как отдельных компонентов природной среды, так и окру-

жающей среды в целом.

Застройка земель является деятельностью, всегда оказывающей влияние на природную среду, поэтому многие нормы Закона об охране окружающей среды непосредственно регулируют отношения по застройке земель и определяют условия строительства и реконструкции. Законодательство об охране окружающей среды исходит из презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

В целом требования соответствующих нормативных правовых актов направлены на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды, сохранение биологического разнообразия природных объектов, природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений. По своему характеру и содержанию эти требования *природоохранные*, направлены на правовое регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды.

Как известно, собственно отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений составляют предмет законодательства о *градостроительной деятельности*. К градостроительным отношениям также отнесены отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию (ст. 4 ГрК РФ). В качестве одного из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности ГрК РФ называет принцип обеспечения устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования (ст. 2). Устойчивое развитие

предполагает достижение гармонии трех составляющих: природы, общества и хозяйства. Именно в такой последовательности, поскольку обеспечить устойчивое развитие можно только через бережное отношение к природе, природным ресурсам в интересах всего общества.

В Экологической доктрине Российской Федерации [14] закрепляется, что устойчивое развитие России, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. При осуществлении строительства на земельных участках сохранить сложившуюся природную систему на земле, пожалуй, невозможно. Это не значит, что в сфере строительства принцип устойчивого развития не может иметь место. Напротив, законодательство о застройке земель должно быть направленно не только на правовое обеспечение создания здания, сооружения, но и на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Только в этом случае мы можем говорить о правовом обеспечении устойчивого развития территории.

Гражданское законодательство определяет право на застройку как элемент содержания права собственности и некоторых иных прав на земельные участки (статьи 263 и 264 ГК РФ). Как справедливо было разъяснено судом при рассмотрении одного из дел, «реализация правомочия собственника земельного участка на его застройку по действующему законодательству различается в зависимости от того, для какой цели предназначен земельный участок»⁷. Земельное законодательство

развивает положения ГК РФ, закрепляя, что собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов (подп. 2 п. 1 ст. 40 ЗК РФ). В соответствии с пунктом 1 статьи 41 ЗК РФ лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, осуществляют права собственников земельных участков в том числе в части права осуществлять строительство.

Таким образом, возможно выделение четырех основных⁸ групп нормативных правовых предпосылок застройки земель в зависимости от их содержания и правовой природы законодательных актов, в которых они указаны:

- 1) природоресурсные,
- 2) природоохранные,
- 3) градостроительные,
- 4) гражданско-правовые.

Эти предпосылки являются *нормативно-конститутивными условиями застройки земель*. Нарушение в комплексе всех четырех видов предпосылок (условий) застройки земель или хотя бы одной из них свидетельствует о противоправности действий по возведению объекта недвижимости или реконструкции такого объекта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

⁷ См. постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2011 года № 15АП-12707/2011 по делу № А32-30582/2010.

⁸ Кроме рассмотренных, можно говорить и об иных, например, административно-правовых предпосылках застройки. Нормы административного права определяют компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления, и издание индивидуального акта (решения о предоставлении земельного участка в постоянное бессрочное пользование, разрешение на строительство и т. д.) с соблюдением компетенции или, напротив, с превышением свидетельствует о незаконности возведенной постройки с вытекающими отсюда негативными последствиями – вплоть до ее сноса.

2. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ.

3. Об организации учета и вовлечении в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности (вместе с Положением о постоянно действующей комиссии Минимущества России по координации и контролю работ по учету и вовлечению в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности, Методическими указаниями по проведению инвентаризации объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности) : распоряжением Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 18 января 2001 года № 91-р.

4. Об охране атмосферного воздуха : Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.

6. Воздушный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 19 марта 1997 года № 60-ФЗ.

7. О недрах : Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1.

8. Водный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ.

9. О безопасности гидротехнических сооружений : Федеральный закон от 27 июля 1997 года № 117-ФЗ.

10. Об охране окружающей среды : Фе-

деральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.

11. Лесной кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ.

12. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ.

13. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

14. Об Экологической доктрине Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р.

15. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2011 года № 15АП-12707/2011 по делу № А32-30582/2010.

16. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ.

17. *Кузьмина И. Д.* Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости : дис. ... доктор. юрид. наук. Томск, 2004.

18. *Брауде И. Л.* Договоры по капитальному строительству в СССР. М., 1952.

19. *Кузнецова С. А.* Административно-правовое регулирование в сфере строительства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

20. *Болтанова Е. С.* Природные объекты: фикция в праве // Экологическое право. 2013. № 1.