

УДК 349.6

Е.С. Болтанова

СТРОИТЕЛЬСТВО КАК ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Строительство является специфическим видом деятельности, характеризующимся непосредственным воздействием на различные компоненты природной среды. В настоящей статье рассмотрены вопросы правового регулирования строительства как отдельных видов природопользования. На основе анализа действующего законодательства и теоретических разработок рассматривается строительство как способ воздействия на окружающую среду. В итоге сделан вывод о том, что застройке земель свойственна трансформация в природно-антропогенный объект соответствующей части земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных объектов в результате целенаправленной человеческой деятельности путем создания (реконструкции) рукотворной недвижимости.

Ключевые слова: *строительство, застройка, природопользование.*

Фактически любая хозяйственная деятельность несет в себе потенциальную опасность негативного воздействия на окружающую среду. Строительство в большей степени относится к агрессивным и интенсивным видам антропогенной деятельности, способным привести к кризисному состоянию экосистемы. Тесная взаимосвязь и взаимозависимость природных ресурсов определяют тот факт, что любое строительство представляет собой такой вид использования земельного участка, при котором происходит комплексное влияние на многие, а подчас и на все компоненты природной среды. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» среди подобных компонентов называет такие объекты, как земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы (см. ст. 1).

Земельное законодательство строится на принципе учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование земельных отношений осуществляется в том числе исходя из представлений о земле как природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве. Для реализации этого принципа закреплена обязанность собственников и арендаторов земельных участков, землепользователей и землевладельцев по проведению мероприятий по сохранению почв и их плодородия (ст. 13 ЗК РФ).

Легального определения понятия почвы на уровне федерального закона нет. Субъекты РФ в ряде случаев пытаются компенсировать этот пробел федерального законодательства. Так, в Законе Москвы «О городских почвах» почва определяется как компонент природной среды, представляющий собой поверхностный слой Земли, состоящий из минеральных и органических веществ, воды, воздуха, почвенных организмов, продуктов их жизнедеятельно-

сти, являющийся средой обитания растений, животных и микроорганизмов, а также выполняющий экологические функции. При определении понятия почвы представители технических и юридических наук обычно делают акцент на плодородии – обязательной характеристике почвы и условия роста и развития растений [2]. Очевидно, что в подавляющем большинстве случаев строительство влечет уничтожение (нарушение) почвы застроенного земельного участка, прежде всего такого важнейшего ее свойства, как плодородие. Не случайно Земельный кодекс закрепляет обязанность лиц, осуществляющих строительные работы, связанные с нарушением почвенного слоя, по снятию и использованию плодородного слоя почвы для улучшения малопродуктивных земельных участков (п. 4 ст. 13 ЗК РФ). Отсутствие почвенного слоя на земельных участках, занятых наземными зданиями, сооружениями, позволяет усомниться в предложении В.А. Лапача об определении используемых земельных участков как геометризованных блоков почвенного слоя [4. С. 319].

Содержание законодательства, регулирующего отношения по поводу земель, земельных участков, свидетельствует о том, что почва является их частью и отношения по использованию, охране почв есть отношения в сфере использования и охраны земель, земельных участков¹. Ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков находятся недра (часть земной коры), глубина которых определяется доступностью для геологического изучения и освоения (преамбула Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

Естественная территориальная ограниченность земной поверхности и необходимость рационального использования ее наземной части, рост населения, научно-технический прогресс, наличие в недрах полезных ископаемых, служащих источником энергии, и иные факторы лежат в основе активного развития подземного строительства. Закон РФ «О недрах» разграничивает такие виды деятельности, как добыча полезных ископаемых (подразумеваемая и строительство необходимых для этого сооружений), а также строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. И в том и в другом случае имеет место недропользование, и предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии (ст. 6, 11 Закона РФ «О недрах»). Однако в соответствии со ст. 19 названного закона недропользованием не признается строительство правообладателями земельных участков подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатация бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения. Несмотря на вторжение в недра, деятельность по строительству названных сооружений является реализацией права на использование земельного участка его собственником, землевладельцем, землепользователем или арендатором.

¹ О.И. Крассов, напротив, считает, что юридическое понятие земельного участка (ст. 11.1 ЗК РФ) ФЗ «О кадастре недвижимости» дают основание считать, что «земной поверхности не существует на земельных участках, на которых есть почвы», и «юридически земная поверхность должна находиться под почвой» [3. С. 9].

По одному из дел Арбитражный Суд сделал вывод о том, что извлечение из карьера природного ископаемого (глины) «полностью изменяет характер и назначение земельного участка даже при условии проведения рекультивации» (Постановление Арбитражного Суда Свердловской области от 22.05.01 № А60-2605/2000-СЗ). Такой вывод особенно актуален для характеристики застроенных земельных участков подземными сооружениями, не связанными с добычей полезных ископаемых. Строительство таких сооружений подразумевает предварительное удаление породы, опустошение недр для размещения в них соответствующего сооружения. Наиболее значительное воздействие на земельные ресурсы оказывает открытый способ производства строительных работ. Даже после выполнения задач, стоящих перед сооружением, и ликвидации соответствующего объекта (сооружения) меняется состав недр, порядок использования соответствующего земельного участка и основания возникновения прав на него.

Строительство, особенно подземных сооружений, также влияет на состав, качество подземных вод. Не случайно закон о недрах регулирует и отношения по использованию подземных вод (см. преамбулу Закона РФ «О недрах»). 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 полосы (см. ст. 4, п. 3 ст. 5, п. 6 ст. 7, п. 3 ст. 9 и др. ВК РФ).

При строительстве на водных объектах могут возникать, например, такие специфические работы, как ограждение котлованов специальными перемиками и откачка из них воды для производства работ в русле рек и прибрежных зонах морей. В соответствии со ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Водный кодекс РФ определяет случаи, когда производится предоставление водных объектов в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование (см. ст. 11). Согласно ст. 39 ВК РФ собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют право осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах. В соответствии со ст. 42 Водного кодекса РФ при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Гидротехнические сооружения предназначены для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод (наводнений, разрушения берегов, смыва почвы и пр.) и жидких отходов. В зависимости от места расположения гидротехнические сооружения могут быть морскими, речными, озёрными, прудовыми. Как указывают исследователи, при строительстве гидротехнических сооружений нередко

наносится вред окружающей среде, поскольку часть земель затопляется, прибрежные леса – вырубаются [1. С. 3].

Действующие земельное и водное законодательство весьма непоследовательно в вопросе о соотношении водного объекта и земли, земельных участков [3. С. 5–7]. Логично в отношениях по водопользованию разграничивать пользование поверхностным водным объектом или его частью и акваторией водного объекта (водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ). Довольно часто законодатель термину «акватория» противопоставляет термин «территория» – в смысле земной поверхности (см., например, ст. 36 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», ст. 12 Закона РФ «О недрах», ст. 21, 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Специфика строительной деятельности и своеобразие водных объектов позволяют предположить использование при строительстве не только и не столько воды (как компонента окружающей среды), водного пространства, сколько той 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 ст. 3 Федерального закона от 27.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» вызывает сомнение, поскольку гидротехнические сооружения (объекты недвижимости) не могут занимать только акваторию.

С принятием Федерального закона от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об искусственных земельных участках») в российском законодательстве получило закрепление понятие искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, как сооружения, создаваемого на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них (ст. 3 названного закона).

После ввода сооружения (искусственного земельного участка) в эксплуатацию оно признается земельным участком и на него распространяется правовой режим земельного участка. В то же время в соответствии со ст. 15 ФЗ «Об искусственных земельных участках» эксплуатация искусственно созданных земельных участков осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. Такое положение не соответствует общей концепции признания земельным участком введенного в эксплуатацию искусственного земельного участка.

Для создания искусственного земельного участка предоставление земельного участка, водного объекта или его части лицу, осуществляющему создание такого искусственного земельного участка, не требуется (ч. 4 ст. 6 ФЗ «Об искусственных земельных участках»). С таким лицом заключается договор о создании искусственного земельного участка. Таким образом, в

данном случае создание искусственного земельного участка является видом использования водного объекта его собственником – Российской Федерацией (п. 19 ч. 3 ст. 11, ст. 39 ВК РФ). Разрешение на создание искусственного земельного участка выдается Правительством РФ, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта РФ (ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об искусственных земельных участках»).

Водный кодекс упоминает искусственные острова и искусственные земельные участки, не разграничивая их. Создание стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов на землях, покрытых поверхностными водами, осуществляется на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование (ч. 2 ст. 11 ВК РФ). Можно предположить, что искусственный остров является не видом искусственного земельного участка, который изолирован от иных земельных участков водой, а особым видом сооружения, который создается как сооружение и в дальнейшем рассматривается законодателем как сооружение (а не земельный участок). Создание искусственных островов часто обусловлено разведкой и добычей минеральных ресурсов. Например, в соответствии с п. 6 ст. 16 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море лицензия на пользование недрами предоставляет ее владельцу право на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов.

Лесной кодекс РФ определяет лес как экологическую систему и природный ресурс (ст. 5) и закрепляет, что использование леса осуществляется в соответствии с целевым назначением земель, на которых они располагаются (ч. 2 ст. 6).

Лесной кодекс осуществляет 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 ст. 21. К последним отнесены объекты для осуществления работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых; использования водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; использования линейных объектов; переработки древесины и иных лесных ресурсов; осуществления рекреационной деятельности; осуществления 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). По данным государственного лесного реестра, на 01.01.2010 общая площадь земель Российской Федерации, занятая лесами, составляет 1 183,7 млн га, в том числе площадь земель лесного фонда – 1 143,6 млн га.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов

(ст. 24 ЛК РФ). Лесной участок – земельный участок в составе земель лесного фонда, а также земель обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса, границы которого определены в результате лесоустройства и проектирования. Индивидуализация лесного участка производится при государственном кадастровом учете. До 1 января 2015 г. кадастровый учет может отсутствовать и идентификация лесного участка в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется по условному номеру (ст. 7 ЛК РФ, Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса 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 рубок 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.

В связи с отсутствием леса на застроенных земельных участках только формальные признаки: ранее проведенное лесоустройство и проектирование участка из состава земель обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий дают возможность признавать их лесными. В данном случае может быть проведена аналогия с жилыми помещениями. В соответствии с п. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Российская действительность свидетельствует о том, что в нашей стране большое количество жилых помещений, не пригодных для постоянного проживания граждан, в связи с тем, что они не отвечают установленным требованиям¹. Тем не менее пока объект числится по данным учета как жилое помещение, он таковым является независимо от фактического его состояния. Так и с лесным участком: отсутствие леса на землях обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий не позволяет относить земельный участок к лесному только на первоначальной стадии появления объекта лесных отношений.

Лесное законодательство допускает при эксплуатации объектов капитального строительства рубку лесных насаждений без предоставления лесного участка (п. 5 ст. 21, п. 3 ст. 43, п. 4 ст. 45 ЛК РФ). Например, для бесперебойного, безаварийного энергоснабжения осуществляется обрезка крон, вы-

¹ Согласно статистическим данным, на конец 2008 г. в Российской Федерации объем ветхого и аварийного жилищного фонда составлял более 99,5 млн кв. м. Только в зоне Байкало-Амурской магистрали (БАМ), включающей территории Республики Бурятия, Забайкальского края, Амурской и Иркутской областей, по состоянию на 1 января 2010 г. в ветхом жилищном фонде, признанном непригодным для проживания, проживает 40,5 тыс. человек, или 15 тыс. семей. Фактическая площадь, занимаемая проживающими в ветхом и аварийном жилищном фонде, составляет 828,6 тыс. кв. м (см. Постановление Правительства РФ от 17.12.2010. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы»).

рубка сильноослабленных, усыхающих, сухостойных, ветровальных и буреломных деревьев, угрожающих падением на линейные объекты.

Лесопользование (использование леса) предполагает целенаправленную деятельность по исследованию, извлечению, использованию полезных свойств леса и лесных ресурсов. Традиционно доктрина земельного права исходит из рассмотрения земли как пространственно-территориального базиса и средства производства. Именно в последнем состоит предназначение земель лесного фонда и иных земель, занятых лесами. При строительстве происходит использование земельной поверхности в ином качестве – как пространственно-территориального базиса. В результате строительства, например линейных объектов, производится вырубка деревьев, кустарников, лиан даже в защитных лесах, если соответствующего запрета (ограничения) не содержит российское законодательство. Не случайно в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» отторжение лесных земель для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства (под промышленное и городское строительство, добычу полезных ископаемых, линейные сооружения), названо как основная угроза для биоразнообразия лесных экосистем России. Только в 2010 г. леса предоставлены для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых на территории 480 124,56 га, для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов – 1 889,68 га, для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов – 221 669,90 га.

Таким образом, строительство зданий, сооружений влечет уничтожение леса как экологической системы, биоценоза в целом, то есть всего живого, что заселяет определенный участок леса. Поэтому включение строительства в качестве вида использования лесов не отвечает самому понятию использования леса и противоречит принципам лесного законодательства. Кроме того, дальнейшая эксплуатация и реконструкция возведенных на лесных участках объектов капитального строительства не может рассматриваться как лесопользование, поскольку отсутствует такой специфический объект использования, как лес.

Правовому режиму лесопользования соответствует возведение объектов лесной инфраструктуры при использовании лесов, создание лесоперерабатывающей инфраструктуры и объектов, необходимых для осуществления рекреационной деятельности (физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений). Строительство на землях, занятых лесом, обуславливается прежде всего сырьевой функцией леса. Лесозаготовительное и деревообрабатывающее производство требует соответствующих объектов инфраструктуры, поэтому необходимость правового регулирования строительства объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры не вызывает сомнения. Объекты лесной инфраструктуры выполняют вспомогательное значение и создаются в целях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. На лесных участках, предоставленных для осуществления рекреационной деятельности, строительство сооружений также выполняет второстепенную роль при использовании леса, и при рекреационной дея-

тельности подлежат сохранению природные ландшафты, объекты животного мира, растительного мира, водные объекты (ч. 3 ст. 41 ЛК РФ).

Из гл. 2 ЛК РФ требуется исключить нормы, называющие и регулирующие в качестве видов использования лесов деятельность, которая, по сути, лесопользованием не является (пп. 11–13, 15 ст. 24, ст. 43–45, 47). Такое изменение повлечет изменение видов прав, процедуры предоставления, оформления прав на лесные участки для соответствующего вида деятельности. Особенности предоставления и использования лесных участков, связанные со строительством, эксплуатацией, реконструкцией разрешенных на этих участках зданий, строений, сооружений, могут найти отражение в иных главах Лесного кодекса.

Приоритет использования земель для выращивания, восстановления лесной растительности определяет необходимость использования для застройки прежде всего нелесных земель или земель с наименее ценными насаждениями. В соответствии с ч. 2 ст. 13 ЛК РФ объекты инфраструктуры после того, как отпадет надобность в них, подлежат сносу. В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ строительство предполагает создание капитальных зданий, строений, сооружений. Лесные дороги, лесные склады, относящиеся к объектам лесной инфраструктуры, если они не имеют характера временных и прочно связаны с землей, являются сооружениями – объектами капитального строительства. Последние, как объекты недвижимости, предназначены для удовлетворения соответствующих потребностей именно в месте своего нахождения. Закрепление в законе обязанности снести такие объекты (пусть и при отпадении в них надобности) не отвечает их природе объектов и противоречит цивилистической конструкции недвижимого имущества.

Таким образом, строительство на лесных участках может иметь место, но цели такого строительства должны быть пересмотрены. В Лесном кодексе РФ следует ограничить перечень случаев, когда допускается строительство на землях лесного фонда, а также изменить правила застройки лесных участков на землях, не входящих в лесной фонд. На уровне Лесного кодекса требуется закрепить, что для застройки необходимо использовать нелесные земли или земли с наименее ценными лесными насаждениями (лесными ресурсами) и потенциальный застройщик (лесопользователь) должен обосновать потребность использования иных лесных участков для целей строительства.

Атмосферный воздух является неотъемлемой частью среды обитания человека. В процессе застройки земельного участка происходит воздействие на атмосферный воздух¹, расположенный в воздушном пространстве, в двух направлениях. С одной стороны, само по себе 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 п. 3 ст. 261 ГК РФ и оно может быть ограничено специальными федеральными законами. Например, Воздушным кодексом РФ к

¹ Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений (ст. 1 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

использованию воздушного пространства, требующему получения специального разрешения, отнесено в том числе строительство высотных сооружений, которое может представлять угрозу безопасности воздушного движения (ст. 11).

С другой стороны, возведение объектов строительства всегда оказывает физическое воздействие на атмосферный воздух (шум, вибрация и т.п.). Такое воздействие может иметь вредный характер. Да и в дальнейшем в зависимости от вида созданного стационарного объекта может иметь место регулярное вредное физическое воздействие на атмосферный воздух, возможны выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (см. ст. 14 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Известно, что плотное строительство в населенных пунктах, выбросы веществ в их воздушный бассейн меняют климат. Статья 16 «Об охране атмосферного воздуха» устанавливает специальные требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности.

Как можно заметить, возведение объектов капитального строительства характеризуется воздействием на природную среду в целом как интегрированного объекта. Для реализации права застройки требуется проведение организационно-правовых, технических мероприятий, предусмотренных законодательством (кадастровый учет, лицензирование, получение разрешения на строительство и др.). Законодатель выделяет специальное природопользование земель, водными объектами, лесами и недрами¹ для строительства зданий, сооружений. В иных случаях воздействие на такие природные объекты, как атмосферный воздух, животный и растительный мир, происходит опосредованно, нецеленаправленно, поэтому получение специального разрешения не требует. Например, при строительстве объектов застройщик может даже не задумываться о том, что своими действиями приводит к сокращению места обитания представителей животного мира, уменьшению площади произрастания объектов растительного мира и не имеет целью использование соответствующих компонентов природы в установленных формах.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» природопользование понимается очень широко и включает «эксплуатацию природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности» (ст. 1). Специальное законодательство более узко подходит к определению различных видов использования природных объектов как видов деятельности в определенных законом целях, предусматривая возможные формы этой деятельности (см. ст. 40 – 42 ЗК РФ, ст. 1, 37 ВК РФ, ст. 25 ЛК РФ, ст. 1, 34 Федерального закона «О животном мире», ст. 6 Закона РФ «О недрах»). Такое различие связано со специфическими задачами, решаемыми названными нормативными актами. Задачей специального законодательства в данном случае является облечение в надлежащую правовую форму действий по использованию при-

¹ Традиционно в литературе выделяются различные виды права природопользования в зависимости от его объекта: землепользование, водопользование, лесопользование, недропользование, пользование животным миром, растительным миром (вне лесов), атмосферным воздухом (см., например: Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 231–232).

родных ресурсов. ФЗ «Об охране окружающей среды», как акт экологической направленности, регулирует отношения по охране природных объектов, природных ресурсов не только от антропогенного целенаправленного воздействия, но и от любого иного влияния человека на окружающую среду, тем самым расширяя содержание понятия «природопользование».

Итак, строительство, каким бы оно ни было, нарушает естественное, существующее состояние природной среды. Застройка земель – потенциально конфликтная деятельность, где сталкиваются общественные интересы в сохранении природных объектов и благоприятной окружающей среды с экономическими интересами в возведении новых зданий, строений, сооружений. Непосредственно занятый объектом капитального строительства земельный участок характеризуется разрушением почвенного слоя и уничтожением растительного покрова¹, с эколого-правовой точки зрения становится природно-антропогенным объектом – природным объектом, измененным в результате хозяйственной и иной деятельности (ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Застройка земель, земельных участков является видом природопользования, реализуемым в том числе через специальное водо-, лесо-, недропользование.

Законодатель не всегда обуславливает право на строительство зданий, сооружений наличием права на земельный участок, допуская в определенных случаях достаточным получение права на использование иных природных ресурсов. Отсутствие у застройщика права на земельный участок не исключает использования земной поверхности по праву общего природопользования (например, при строительстве сооружений на водных объектах используется береговая полоса водных объектов общего пользования).

Таким образом, при возведении зданий, строений, сооружений происходит трансформация соответствующей части земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных ресурсов. Такая трансформация может повлечь возникновение (изменение) объекта правоотношений (появление рукотворного объекта недвижимости, искусственного земельного участка на водном объекте, 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, лесных насаждений, опустошение недр, затопление территории и образование водохранилищ и т.д.). В любом случае, независимо от характера трансформации она влечет определенные юридические последствия (возникновение обязанности по рекультивации земель, перевод земельных участков из одной категории в другую, изменение разрешенного использования земельного участка, распространение на застроенный земельный участок соответствующего правового режима и т.д.). С позиции гражданского законодательства и частных интересов различных субъектов (в том числе публичных образований), пожалуй, важнейшим юридическим последствием

¹ Речь здесь не идет о чисто подземных сооружениях, но и они в месте «выхода» на земную поверхность разрушают почву.

трансформации является иммобилизация¹ движимого имущества – строительных материалов и возникновение недвижимости. Правовой режим застроенных земель также распространяется и на прилегающую территорию – необходимую для обслуживания возведенного объекта недвижимости, поскольку использование для иных целей этой территории не предполагается.

Застройка земель – трансформация в природно-антропогенный объект соответствующей части земной поверхности² и расположенных на ней (под ней) природных объектов в результате целенаправленной человеческой деятельности путем создания (реконструкции) рукотворной недвижимости. Застройка земель в результате реконструкции имеет место при изменении параметров существующих объектов недвижимости, например при увеличении их площади. Застройку земель можно рассматривать в динамике и как общественное отношение, в рамках которого производится соответствующая деятельность по трансформации.

Термин «застроенные земли» характеризует статику свершившейся трансформации. Застроенные земли – часть земной поверхности (включая земли, покрытые поверхностными водами), на которой (под которой) находятся рукотворные объекты недвижимости (в том числе объекты незавершенного строительства, имущественные, производственно-технологические комплексы), и необходимая для обслуживания таких объектов. Застроенные земли следует отграничивать от застроенных земельных участков, площадь которых может не совпадать.

Застройка земель является способом изменения качественных и юридических характеристик земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных объектов и охватывает только часть работ, деятельности по созданию (реконструкции) недвижимого имущества в процессе строительства. Строительство акцентирует внимание на антропогенном (рукотворном) объекте недвижимости, а застройка – природном, природно-антропогенном застраиваемом объекте. Такой подход к застройке земель и строительству как виду человеческой деятельности, непосредственно оказывающему воздействие на природу, позволит обратить внимание и учесть не только экономические, но и экологические интересы общества.

Литература

1. *Абрамов В.В.* Правовой режим гидротехнических сооружений: Частноправовой и публично-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 31 с.
2. *Ивацук И.С.* Почвы как объект правовой охраны // *Экологическое право*. 2011. № 6. С. 9–14.
3. *Крассов О.И.* Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права // *Экологическое право*. 2011. № 4. С. 4–12.
4. *Лапач В.А.* Система объектов гражданских прав: Теория и судебная практика. СПб., 2002. 544 с.

¹ Как писал Н.Л. Дювернуа, «для операций чисто юридических, мы в известных случаях иммобилизуем движимость, то есть, подчиняем юридический характер обладания ими нормам, существующим для недвижимых имуществ» (Чтения по гражданскому праву. СПб., 1902. Т. 1. С. 630).

² Исключение составляет строительство на искусственном земельном участке, который в силу своего происхождения является антропогенным объектом.