

УДК 349.44 : 349.6

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ХОЗЯЙСТВЕННЫХ И ИНЫХ ОБЪЕКТОВ: ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Ю.В. Васильчук

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Анализируются нормы действующего земельного, экологического и градостроительного законодательства в части закрепления экологических требований при предоставлении земельного участка для строительства хозяйственных и иных объектов. Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в части усиления значения экологических требований при выборе земельного участка для строительства, разработки и утверждения Правил планировки и застройки, документов территориального планирования.

***Ключевые слова:** предоставление земельного участка для строительства, экологические требования при размещении хозяйственных и иных объектов.*

Создание и эксплуатация зданий и сооружений и иных объектов хозяйственного и иного назначения имеют огромное значение для человека и общества в целом. В свою очередь, деятельность по созданию объектов недвижимости не может не оказывать вредного воздействия на состояние окружающей среды. В результате градостроительной деятельности создается особая специфическая среда жизнедеятельности, а именно то место, где человек постоянно живет и работает. От качества среды жизнедеятельности, от того, насколько она является благоприятной для жизни человека, зависят условия проживания миллионов людей. М.И. Васильева отмечает, что экологические интересы невозможно обеспечить в отрыве от экономических, поэтому и те и другие едины по своей социальной направленности. Их единство в том, что они призваны обеспечить качество жизни человека¹.

В Экологической доктрине, утвержденной Распоряжением Правительства от 31.08.2002 г., закрепляется положение о том, что формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие находятся в неразрывном единстве².

¹ Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 118.

² Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

В соответствии с п. 7 Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г., утвержденной Президентом РФ от 30.04.2012 г., стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений. В качестве основных задач названы обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрение экологически эффективных инновационных технологий, предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду. Решение данных задач предполагает формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития экономики, обеспечивающей наибольший эффект при сохранении природной среды, ее рациональном использовании и минимизации негативного воздействия на окружающую среду³.

Строительство и последующая эксплуатация различных зданий, сооружений должны основываться на принципах охраны окружающей среды, в том числе принципе соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности; презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и других принципах, закрепленных в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды».

В соответствии со ст. 35 ФЗ «Об охране окружающей среды», при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Размещение объекта – это выбор земельного участка для последующего расположения на нем определенного хозяйственного объекта, производимый с учетом требований законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 г. № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 927.

также с учетом возможных экологических, экономических, демографических и иных последствий указанного объекта⁴.

Так как размещение, строительство и последующая эксплуатация хозяйственных и иных объектов напрямую связаны с использованием конкретного земельного участка, следует отметить основополагающие принципы земельного законодательства. Так, в ст. 1 ЗК РФ закрепляется принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Признание земли как особого объекта права, ее социальной функции нашло непосредственное закрепление в ст. 9 Конституции РФ, содержащей норму о том, что земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данное положение получило дальнейшее развитие в ст. 1 ЗК РФ, согласно которому важнейшим принципом земельного законодательства является принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека. Это означает, что регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Е.С. Болтанова, определяя эколого-правовое значение земельного участка, используемого для строительства здания, сооружения, отмечает, что естественные (природные), юридические и технические характеристики планируемых к застройке земель приоритетно и первоначально определяют вид их дальнейшего использования, в том числе функциональное назначение, параметры возводимых на них зданий и сооружений. При строительстве учитываются такие естественные характеристики земельных участков, как местоположение, рельеф, уровень грунтовых вод, состав почв. Желаемый объект недвижимости должен соответствовать категории, целевому назначению и (или) разрешенному использованию предполагаемого к застраиванию земельного участка.

⁴ Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право. Волгоград, 2014. С. 227.

Технические характеристики, включая площадь земельного участка, также определяют возможность строительства на нем определенных зданий, строений⁵.

Е.В. Старова также отмечает, что при размещении и эксплуатации промышленных объектов значение земельных участков сводится к выполнению функции пространственного базиса, поэтому важными являются его характеристики, определяющие его пригодность для выполнения вышеуказанной функции⁶.

Комплекс названных экологических характеристик земельного участка учитывается при принятии решения о предоставлении земельного участка для строительства того или иного здания, сооружения (хозяйственного объекта).

Е.С. Болтанова верно отмечает, что застройка земель - специфическое природопользование, внешней формой которого являются общественные экологические отношения по застройке земель, а внутренним содержанием - определенная целенаправленная деятельность. Общественные отношения, связанные с застройкой земельного участка, складываются в связи с непосредственным использованием конкретного земельного участка и являются разновидностью отношений по поводу использования природных объектов и охраны окружающей среды при размещении и строительстве хозяйственных и иных объектов⁷.

Представляется, что общественные отношения, связанные с размещением, застройкой и последующей эксплуатацией зданий и сооружений, в т. ч. хозяйственных объектов, регулируются правовыми нормами различных отраслей законодательства, которые в совокупности закрепляют требования экологического характера с целью обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности. Общим, что объединяет эти правовые нормы в единый правовой институт, является предмет правового регулирования - отношения по поводу создания и эксплуатации хозяйственных и иных объектов. Сущность рассматриваемого правового института заключается в закреплении в праве требований (прежде всего, эколого-правового характера), определяющих возможность создания объекта недвижимости на соответствующем земельном участке, условия строительства этого объекта и его эксплуатации, соблюдение которых предотвратило бы или минимизировало бы негативное воздействие на окружающую природную среду, ее отдельные компоненты.

⁵ Болтанова Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2015. С. 23.

⁶ Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для размещения объектов промышленности // Политика и общество. 2009. № 10. С. 43.

⁷ Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 25.

Так как деятельность, связанная со строительством хозяйственного и иного объекта на земельном участке, оказывает определенное, в том числе негативное воздействие на окружающую среду, как в целом, так и на отдельные ее компоненты, принципиально важным является соблюдение требований земельного законодательства в части предоставления земельного участка для строительства.

Процедура предоставления земельных участков для строительства хозяйственных и иных объектов закреплена в настоящее время в ЗК РФ, который вступил в силу с 25.10.2001 г.⁸

Первоначально законодатель предусмотрел в гл. 5 ЗК РФ специальные статьи: о порядке предоставления земельных участков для строительства (ст. 30), выбор земельных участков для строительства (ст. 31), а также о принятии решения о предоставлении земельного участка для строительства (ст. 32). Затем в 2004 г. в ЗК РФ были внесены поправки, «направленные, прежде всего, на развитие конкурентных, «прозрачных» процедур предоставления земельных участков под строительство из земель государственной и муниципальной собственности»⁹ относительно перехода к предоставлению земельного участка на преимущественно торгах без предварительного согласования места размещения объекта, что требовало разработки и утверждения в городском или сельском поселении соответствующей градостроительной документации, правил землепользования и застройки и проведения градостроительного зонирования.

Федеральным законом от 23.06.2014 г.¹⁰ в ЗК РФ были внесены достаточно большие изменения, вступившие в силу с 1 марта 2015 г., которые затронули и, по существу, изменили процедуру предоставления земельных участков для строительства хозяйственных и иных объектов.

В ЗК РФ появилась специальная гл. 5.1. «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». В соответствии со ст. 39.3 ЗК РФ, продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ. В частности, без проведения торгов допускается предоставление земельных участков,

⁸ СЗ РФ. 2001. № 44.

⁹ Шишканов В.А. Предоставление земельных участков под строительство из земель государственной и муниципальной собственности: законодательство и практика его применения // Сибир. юр. вестн. 2006. № 3. С. 28 - 37.

¹⁰ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 24.11.2014 г.) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

образованных из земельного участка, предоставленного в аренду для комплексного освоения территории, лицу, с которым в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации заключен договор о комплексном освоении застроенной территории. Также ЗК РФ устанавливает случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов. Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка:

- юридическим лицам в соответствии с указом или распоряжением Президента Российской Федерации;

- земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным Правительством Российской Федерации;

- земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации;

- земельного участка для выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения;

- земельного участка, образованного из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленного для комплексного освоения территории, лицу, с которым был заключен договор аренды такого земельного участка;

- земельного участка, образованного из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства, за исключением земельных участков, отнесенных к имуществу общего пользования, членам данной некоммерческой организации или, если это предусмотрено решением общего собрания чле-

нов данной некоммерческой организации, данной некоммерческой организации;

- земельного участка, образованного в границах застроенной территории, лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории;

- земельного участка для освоения территории в целях строительства жилья экономического класса или для комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса юридическому лицу, заключившему договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договор о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса;

- земельного участка для осуществления деятельности открытого акционерного общества «Российские железные дороги» для размещения объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и в других случаях, предусмотренных ст. 39.6.

Следует отметить, что в действующем земельном законодательстве сохранена процедура предоставления земельных участков, в том числе для строительства хозяйственных и иных объектов, без проведения торгов с предварительным согласованием места размещения объекта из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка является основанием для предоставления земельного участка без проведения торгов. Решение об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка должно быть обоснованным и содержать все основания отказа.

Таким образом, несмотря на достаточно серьезные изменения, внесенные в ЗК РФ, вступившие в силу с 15 марта 2015 г. в части предоставления земельных участков, в том числе для строительства хозяйственных и иных объектов, сохранены две основные процедуры предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности:

1) земельные участки предоставляются для строительства хозяйственных и иных объектов в собственность или в аренду на торгах;

2) земельные участки предоставляются без проведения торгов с предварительным согласованием предоставления земельного участка.

При этом если ранее предоставление земельного участка в порядке предварительного согласования места размещения объекта было следствием совокупности организационно-правовых мероприятий, в процессе которых определяется возможность предоставления земельного уча-

стка для строительства конкретного объекта с учётом требований экологических, градостроительных и иных норм и правил, то в настоящее время данная процедура заменена предварительным согласованием земельного участка для строительства и не связана напрямую с возведением конкретного объекта. Кроме того, в ЗК не закрепляется положение о необходимости соблюдения (учета) экологических требований при решении вопроса о предварительном согласовании предоставления земельного участка.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предметом аукциона, если установлены его границы, определены градостроительные регламенты (параметры разрешенного использования земельного участка и строительства), установлено разрешенное использование, определена категория земель и др. Это происходит в результате градостроительной деятельности, поэтому нормы о предоставлении земельных участков для строительства хозяйственных и иных объектов нельзя рассматривать в отрыве от положений градостроительного законодательства

Вместе с тем следует отметить, что ГрК РФ от 29.12.04 г. потерял прежнюю экологическую направленность. Он содержит отдельные главы, посвященные территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий. Большое внимание в нем уделено процедурам принятия соответствующих документов, однако практически отсутствуют экологические требования, предъявляемые к содержанию такого рода документов и экологические требования, предъявляемые на стадии размещения и проектирования хозяйственных и иных объектов.

При этом в числе принципов, лежащих в основе законодательства о градостроительной деятельности, можно выделить ряд принципов, непосредственно связанных с обеспечением экологических требований и направленных на соблюдение реализации права граждан на благоприятную окружающую среду:

- принцип обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- принцип ответственности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного само-

управления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Формулирование данных принципов носит, безусловно, прогрессивный характер, однако следует отметить, что закрепление принципов регулирования любых отношений должно подразумевать конструирование всех последующих норм в соответствии с ними, хотя в самом тексте Градостроительного кодекса мы практически не находим реализации принципа осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Так, например, прежний Градостроительный кодекс содержал в ст. 10 требования, в соответствии с которыми разработка градостроительной документации, строительство и реконструкция городских и сельских поселений, зданий, строений и сооружений должны были осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил, с учетом состояния территорий городских и сельских поселений и ограничений в области экологической безопасности, установленных территориальными комплексными схемами охраны природы и природопользования, а также с учетом последствий вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и здоровье человека. Также отмечалось, что при разработке градостроительной документации следует предусматривать мероприятия по охране окружающей природной среды, определенные заданием на разработку градостроительной документации, а в градостроительную документацию всех видов в соответствии с заданием на ее разработку должны включаться разделы об охране недр, окружающей природной среды, о рациональном использовании природных ресурсов и землеустройстве.

Представляется необходимым усилить экологическую направленность градостроительного законодательства, закрепив, в частности, необходимость разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования с учетом соблюдением требований охраны окружающей природной среды экологической безопасности, что позволит обеспечить безопасные условия жизнедеятельности человека.

Анализируя вышесказанное, необходимо отметить, что законодательная деятельность в настоящее время в области установления порядка предоставления земельных участков для строительства хозяйственных и иных объектов значительно активизировалась. Основополагающее значение в системе правового регулирования застройки земель имеют правила, содержащиеся в земельном, экологическом, градостроительном и гражданском законодательстве. В аспекте реализации права граждан на благоприятную окружающую среду первостепенное

значение имеет соблюдение установленных экологических требований при размещении и строительстве хозяйственных и иных объектов в населенных пунктах. В градостроительном законодательстве представляется необходимым закрепление положений, обязывающих органы местного самоуправления соблюдать установленные экологические требования при разработке и принятии правил землепользования и застройки, документов территориального планирования.

Представляется необходимым сбалансировать публичные и частные интересы в сфере регулирования предоставления земельных участков для последующего размещения, строительства и эксплуатации различных зданий и сооружений, в том числе хозяйственных объектов. Интересы общества, государства в области сохранения окружающей среды предписывают правовое закрепление особых требований и условий, соблюдение которых позволит обеспечить создание не только экологически безопасных объектов недвижимости, но и охрану окружающей среды, ее отдельных компонентов. Вместе с тем важна и реализация частных интересов посредством осуществления лицами их субъективных прав, и прежде всего конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Список литературы:

1. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право. Волгоград, 2014.
2. Болтанова Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России: автореф. ... канд. юрид. наук. Томск, 2015.
3. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.
4. Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 г. № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 927.
5. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
6. Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для размещения объектов промышленности // Политика и общество. 2009. № 10. С. 43 - 50.
7. Шишканов В.А. Предоставление земельных участков под строительство из земель государственной и муниципальной собственности:

законодательство и практика его применения // Сибирский юридический вестник. 2006. № 3. С. 28 - 37.

PROVISION OF LAND FOR CONSTRUCTION OF INDUSTRIAL AND OTHER FACILITIES: ECOLOGICAL AND LEGAL ASPECTS

Yu. V. Vasilchuk

Tver State University

The article analyzes the norms of the land, environmental-ski and town planning legislation in respect of fixation of the environmental-ski requirements for the provision of land for construction of industrial and other facilities. The necessity of further improvement of legislation in terms of enhancing the value of environmental requirements in the selection of land for construction, development and approval of Rules of planning and development, territorial planning documents.

Keywords: *provision of land for construction, environmental requirements Deposit when placing economic and other objects*

Об авторе

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – канд. юр. наук, доцент, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

VASILCHUK Yu. – PhD, assistant professor, head of chair of environmental law and legal support of professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

Васильчук Ю.В. Предоставление земельных участков для строительства хозяйственных и иных объектов: эколого-правовой аспект // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 4. С. 144 – 154.