

на правах рукописи



Болтанова Елена Сергеевна

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАСТРОЙКИ
ЗЕМЕЛЬ ЗДАНИЯМИ И СООРУЖЕНИЯМИ В РОССИИ**

Специальность: 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Томск – 2015

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет»

Официальные оппоненты: **Анисимов Алексей Павлович**, доктор юридических наук, профессор, Волгоградский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / кафедра конституционного и административного права юридического факультета, профессор **Васильева Мария Ивановна**, доктор юридических наук, доцент, Тверской филиал автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования Московский гуманитарно-экономический институт / кафедра гражданско-правовых дисциплин юридического факультета, профессор **Елисеев Вячеслав Сергеевич**, доктор юридических наук, доцент, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» / кафедра экологического и природоресурсного права, профессор

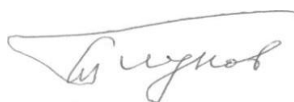
Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки **Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)**

Защита состоится «13» мая 2015 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (<http://www.izak.ru>).

Автореферат разослан « » февраля 2015 года.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор



Тиунов Олег Иванович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года¹ среди приоритетных задач названы: решение жилищной проблемы граждан путем массового строительства качественного и доступного жилья; реконструкция и строительство детских садов; строительство объектов культуры и туристической инфраструктуры; развитие строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования; исполнение проектов высокоскоростного железнодорожного движения. Возведением и последующей эксплуатацией зданий и сооружений реализуются частные и публичные, экологические, экономические и социальные, материальные и духовные интересы.

Несмотря на то, что интенсивное использование природных ресурсов при строительстве объектов улучшило условия существования человека, в значительной мере были подорваны естественные основы его жизнедеятельности. При этом определенные виды сооружений выполняют важную экологическую функцию, а в отдельных случаях использование земель для строительства зданий и сооружений является экологически и экономически целесообразным. В то же время возведение объектов капитального строительства в целом расходится с идеей рационального природопользования как неистощимого и бережного воздействия на природные объекты и природные ресурсы, поэтому право должно способствовать смягчению существующего противоречия.

Застройка земель и ее характер, вид возводимого здания, сооружения определяют не только текущее использование природного объекта и степень влияния на него, но и закладывают на длительный период перспективное воздействие антропогенной деятельности на окружающую среду и отдельные ее компоненты. Поэтому так важна экологизация строительной отрасли, которая пока не является приоритетным направлением развития России, однако

¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденные Правительством РФ 31.01.2013 г. URL: <http://www.government.ru>

модернизация экономики РФ и формирование социально-ориентированного типа ее развития без определения этого курса невозможны. Строительная отрасль сама по себе является благоприятствующим фактором экономического роста. Международным сообществом признано, что строительный сектор должен занимать центральное место в решении проблемы ресурсосбережения, поскольку строительная отрасль потребляет бóльшую часть мировых энергоресурсов, имеет значительные возможности по повышению эффективности их использования и наибольший потенциал (по сравнению с иными секторами) по глобальному снижению выбросов парниковых газов¹. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30.04.2012 г., среди механизмов предотвращения и снижения текущего негативного воздействия на окружающую среду называется увеличение объема строительства зданий и сооружений, сертифицированных в системе добровольной экологической сертификации, объектов недвижимости с учетом международного опыта применения «зеленых» стандартов.

Принятие за последнее десятилетие кодифицированных актов в сфере природопользования, а также Градостроительного кодекса РФ и постоянное их изменение и дополнение (в том числе в целях создания условий для жилищного строительства) свидетельствуют об особом публичном интересе в нормативно-правовом воздействии на отношения по застройке земель. В условиях постоянного увеличения количества застраиваемых земель в интересах настоящего и будущих поколений необходимо эффективное эколого-правовое регулирование общественных отношений, возникающих при застройке земель. Достижение указанной цели во многом связано с реализацией в законодательстве общего подхода к застройке земель как разновидности природопользования и согласованностью норм права, регулирующих соответствующие отношения.

¹ UNEP, 2011, Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. Buildings: Investing in energy and resource efficiency. URL: <http://www.unep.org/greeneconomy>

Российское законодательство о градостроительной деятельности, гражданское законодательство основывается на традиционном положении о застройке земель как виде использования исключительно земельных участков. Не учитывается, что застройка земель оказывает комплексное воздействие на природу, а экологическое право основывается на дифференцированном правовом регулировании использования природных ресурсов. Соответственно, нормы права, регулирующие отношения по застройке земель, не оказывают необходимого системного воздействия. Для обеспечения при строительстве, реконструкции зданий и сооружений рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды требуется гармонизация экологического (в том числе природоресурсного) законодательства и законодательства о градостроительной деятельности. В последние годы вносятся значительные изменения в нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. При этом нельзя сказать, что в экологическом законодательстве устранены все пробелы и противоречия, а градостроительное, гражданское и иное законодательство, регулирующее застройку земель, является достаточно экологизированным. Вызывает озабоченность и осуществляемое государством «смягчение» экологических требований. Происходящее в настоящее время сокращение административных процедур – желательный для улучшения инвестиционной привлекательности проектов строительства зданий и сооружений шаг, но он должен быть разумным, экологовзвешенным, научно обоснованным.

Исходя из заложенного в градостроительном, гражданском законодательстве подхода к застройке земель в юридической науке традиционно соответствующие отношения анализируются с позиции землепользования. Основной интерес к проблемам правового регулирования в сфере строительства, реконструкции зданий и сооружений проявляют ученые, исследующие административно-правовые и гражданско-правовые аспекты правового воздействия на соответствующие отношения. В таких условиях возрастает значение фундаментальных исследований, направленных на разработку новых правовых концепций в целях повышения эффективности природопользования,

снижения негативного воздействия на окружающую среду, обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на протяжении всего жизненного цикла здания или сооружения. В этой связи объективно назрела необходимость специального анализа особой системы общественных отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и ее компонентов в процессе создания зданий и сооружений и формулирования эколого-правовых основ их регулирования.

Степень научной разработанности темы исследования. Основы правового регулирования застройки земель не являлись предметом специального исследования в теории экологического права. Среди авторов, специальные работы которых посвящены схожей проблематике, можно назвать Л.Б. Шейнина, А.Ю. Александрову, В.В. Романову, Г.Д. Ханатаева. При этом Л. Б. Шейнин в своей работе «Капитальное строительство и охрана окружающей среды» (1989) рассмотрел экономические аспекты преобразования ландшафтов в результате строительной деятельности в СССР. В диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук А.Ю. Александровой «Правовое регулирование использования земель поселений для застройки земель России» (2008) не содержатся теоретические представления о понятии застройки земель; застройка рассматривается исключительно как отношения по использованию земель, а круг изучаемых вопросов ограничивается землями поселений. Правовому регулированию строительства и модернизации энергетических объектов посвящена монография В.В. Романовой (2012), где автор исследует правовую природу отношений по строительству, модернизации только энергетических объектов и с позиции особенностей договора на строительство (модернизацию) и иные проблемы цивилистической направленности. На анализе гражданско-правового статуса застройщика и с позиции квалификации права застройки как вещного права строится диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Г.Д. Ханатаева «Правовое регулирование предпринимательской деятельности по застройке городских территорий» (2006).

В связи с выделением в ранее действующем земельном законодательстве земель городской застройки в составе территорий городов правовой режим этого

вида земель был проанализирован такими авторами, как И.И. Евтихийев (Регулирование земельных отношений в городах. Горки: Заря, 1929), В. П. Балезин (Правовой режим земель городской застройки / Ред. Г. Т. Барашков. М.: Госюриздат, 1963; Правовой режим земель населенных пунктов / Отв. ред. Н. И. Краснов. М.: Юрид. лит., 1980), Б.В. Ерофеев (Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976). Объектом анализа указанных авторов были отношения по поводу земель именно населенных пунктов (городов), а сами работы были написаны на основе нормативных правовых актов советского периода. Из последних специальных исследований, посвященных правовому режиму земель поселений, населенных пунктов, следует назвать работы Н.Л. Лисиной (Правовой режим земель поселений: Учебно-практ. пособие / Отв. ред. О.И. Краснов. М., 2004), Л.Н. Чолтян (Правовое обеспечение охраны окружающей среды в городских населенных пунктах. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009), А.П. Анисимова (Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации: Монография. М.: Юрлитинформ, 2010), Е.С. Бедовой (Правовой режим земель населенных пунктов. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012). В юридической литературе применительно к теме исследования на уровне монографических работ рассматривался правовой режим отдельных категорий, видов земель, предполагающих строительство зданий, сооружений (Д.Ф. Абузаровой, Р.Д. Боголеповым, Н.И. Красновым, Н.А. Маленковым, В.В. Поповым, Н.П. Поставной, Л.В. Солдатовой, Е.В. Старовой, А.С. Трифионовым, О.В. Тарасенко, А.Ю. Чикильдиной и др.). Цели и задачи работ названных авторов ориентировали их на выявление специфики использования, охраны земель транспорта, промышленности и иных, тогда как собственно общие эколого-правовые основы застройки земель ими не рассматривались.

Проблемы правового регулирования застройки земель в науке экологического права не получили должного разрешения, поэтому необходимо их научно осмыслить и разработать теоретические подходы и практические рекомендации.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, обеспечиваются эмпирической и теоретической базой исследования.

Цель и задачи исследования. Цель диссертации заключается в разработке теоретических эколого-правовых основ, в совокупности составляющих концепцию правового регулирования застройки земель как особой разновидности природопользования, и формулирование рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего соответствующие отношения.

Достижение поставленной цели предопределяет постановку и решение следующих основных задач:

- показать комплексное воздействие деятельности по строительству зданий и сооружений на природную среду; установить эколого-правовое значение земельного участка, используемого для строительства здания, сооружения;
- определить специфику искусственно созданных, в том числе в процессе застройки земель, природных объектов (искусственных водных объектов и искусственных земельных участков) как объектов экологических отношений;
- выделить отношения по застройке земель как особую разновидность экологических отношений, а также совокупность норм, регулирующих эти отношения, определить их правовую природу и место в системе экологического права России;
- предложить методологические основы определения правового режима земель, земельных участков и способов установления правового режима земель, в том числе застроенных;
- дать общую характеристику правового регулирования застройки земель зданиями и сооружениями и становления нормативно-правового опосредования «зеленого» строительства в Российской Федерации;
- сформулировать нормативно-правовые предпосылки, индивидуально-правовые условия застройки земель и провести их теоретико-правовой анализ;
- рассмотреть зонирование земель в системе правовых предпосылок застройки земель;

- предложить теоретико-правовые основы предоставления природных объектов для их использования в целях строительства зданий и сооружений;
- определить соотношение государственной экологической экспертизы проектной документации и экспертизы проектной документации, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ;
- проанализировать виды застроенных земель и предложить их классификацию;
- исследовать особенности юридической ответственности за экологические правонарушения в сфере застройки земель;
- выработать и обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего застройку земель, практические рекомендации по его применению.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения по использованию природных ресурсов, охране окружающей среды и ее компонентов при создании, реконструкции зданий и сооружений.

Предмет исследования включает правовые нормы, регулирующие отношения по застройке земель зданиями и сооружениями, материалы правоприменительной практики в соответствующей сфере, а также теоретические положения доктрины экологического права, касающиеся обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и отдельных ее компонентов при застройке земель.

Теоретическая основа исследования. Проведенному анализу и полученным выводам способствовали труды ученых, исследующих проблемы теории государства и права: С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, А.Б. Венгерова, Н.А. Власенко, В.В. Ершова, О. С. Иоффе, В.Б. Исакова, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, В. В. Лазарева, В.В. Лапаевой, О. Э. Лейста, Д.А. Липинского, Н.С. Малеина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, И.С. Самощенко, И.А. Соболев, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, М.Д. Шаргородского, М.Х. Фарукшина, Т.Я. Хабриевой и других.

Основу исследования составили доктринальные положения, содержащиеся в трудах таких известных ученых в области экологического права, как Г.А. Аксененок, А.П. Анисимов, В.П. Балезин, З.С. Беляева, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Г.Е. Быстров, М.И. Васильева, Ю.В. Васильчук, Н.Д. Вершило, Г.А. Волков, Г.В. Выпханова, Е.А. Галиновская, А.К. Голиченков, О.Л. Дубовик, Н.А. Духно, В.С. Елисеев, Б.В. Ерофеев, Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Жариков, Т.В. Злотникова, И.А. Игнатьева, И.А. Иконицкая, М.И. Козырь, О.М. Козырь, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов, И.О. Краснова, О.И. Крассов, В.В. Круглов, Н.Н. Мельников, Г.А. Мисник, Э.С. Навасардова, В.В. Никишин, М.И. Палладина, М.С. Пашова, В.В. Петров, Т.В. Петрова, Н.А. Сыродоев, В.В. Устюкова, Л.П. Фомина, Ю.С. Шемшученко, Л.Б. Шейнин, А.С. Шестерюк, Ю.Г. Шпаковский и других авторов.

С целью обеспечения комплексности исследования отражены теоретические положения и выводы дореволюционных и современных исследователей проблем гражданского права, в т.ч. в сфере недвижимого имущества, административного, конституционного права и иных правовых отраслей по теме диссертации. Автор изучила работы Т.Е. Абовой, В.А. Алексеева, В.А. Белова, М.И. Брагинского, И.А. Брауде, Д.С. Валиевой, Ю.Е. Винокурова, В.В. Витрянского, И.А. Галагана, В.А. Егиазарова, О.Г. Ершова, А.Э. Жалинского, В.М. Жуйкова, С.М. Зырянова, Н.М. Казанцева, В.П. Кашепова, Е.Б. Козловой, П.В. Крашенинникова, В. Н. Кудрявцева, И.Д. Кузьминой, В.В. Матвеева, В.П. Мозолина, Л.А. Новоселовой, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, В.Б. Рушайло, А.Я. Рыженкова, О.Н. Садикова, С.А. Степанова, К.И. Скловского, В.Н. Сусликова, Е.А. Суханова, Л.А. Чеговадзе, А.Е. Черноморца, Г.Ф. Шершеневича, Б.Л. Хаскельберга, В.Ф. Яковлева, А.А. Ялбулганова и других ученых.

Методологическая основа исследования. Диссертационная работа основана на применении общенаучных и специальных юридических методов научного познания, среди них диалектический, формально-логический, эмпирический, исторический, метод системного анализа, статистический, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Использование указанных методов позволило провести исследование рассматриваемых вопросов во взаимозависимости, выявить связи между общим и частным, сопоставить правовые нормы, обобщить факты, определить тенденции правового регулирования анализируемых отношений и сделать выводы по теме диссертации.

Нормативная основа исследования. Источниками диссертационной работы послужили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие общественные отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и ее компонентов при строительстве зданий, сооружений и их реконструкции.

Эмпирическая основа исследования. Диссертация основана на официальных данных докладов о состоянии и использовании земель, лесов, водных ресурсов, о состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации, статистических данных государственных органов и органов местного самоуправления, материалах правоприменительной и судебной практики по исследуемым вопросам.

Научная новизна исследования. Проведенное исследование основывается на авторском подходе к анализу правового опосредования застройки земель, оказывающей комплексное воздействие на окружающую среду. Такой подход позволил сформулировать концепцию правового регулирования застройки земель как специфического вида природопользования.

В представленной к защите диссертации впервые в российской юридической науке на монографическом уровне обосновывается, что при строительстве, реконструкции зданий и сооружений наряду с иными возникают, развиваются особые экологические общественные отношения – отношения по застройке земель. Эти отношения специфичны по сфере возникновения, субъектам, объекту, содержанию, цели. Объективно существующие отношения по природопреобразованию системны и не безразличны для государства. Нормы

права, регулирующие отношения по застройке земель, обеспечивают относительно самостоятельное правовое воздействие на них. С учетом взаимосвязанности и взаимопроникновения общественных отношений, наличия сложных связей и зависимостей между правовыми нормами правовое регулирование застройки земель осуществляется нормами экологического законодательства и экологизированными нормами иных отраслей. В диссертации доказывается наличие в экологическом праве России института правового регулирования застройки земель.

Предложенный научный подход к исследованию общественных отношений по застройке земель и регулирующих эти отношения правовых норм способствует их теоретическому осмыслению, формированию представления о застройке земель как экологически значимом социально-правовом явлении. С учетом многогранности общественных отношений по застройке земель и существующих проблем их правового регулирования диссертационное исследование направлено на формулирование теоретических эколого-правовых основ регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России.

Реализация концепции, основанной на системном подходе, позволит устранить существующие пробелы и недостатки в регулировании соответствующих экологических отношений, обеспечить гармонизацию норм, составляющих институт правового регулирования застройки земель, и повысить эффективность его функционирования.

Основные положения, выносимые на защиту, отражающие новизну проведенного исследования

1. Предложена авторская концепция правового регулирования застройки земель как особой разновидности природопользования. Центральное и фундаментальное место в системе экологических общественных отношений по застройке земель занимают отношения по использованию природных ресурсов.

Деятельность по застройке земель отличается интенсивным способом воздействия на природные объекты, является экологически значимой и при ее осуществлении необходима охрана окружающей среды и ее компонентов. В

целях формирования единого подхода к пониманию сущности и специфики деятельности по застройке земель сформулировано ее авторское определение.

2. Установлено, что создание зданий, сооружений характеризуется воздействием на природную среду в целом. Несмотря на то, что строительство всегда сопряжено с использованием земли, право на застройку земель является элементом права природопользования – землепользования, водопользования, лесопользования и недропользования. Воздействие на такие природные объекты, как атмосферный воздух, животный и растительный мир, происходит при застройке земель опосредованно и, по общему правилу, получение специального разрешения не требуется.

Преобразование при застройке земель природных объектов влечет определенные последствия: изменение их качественных характеристик, возникновение (изменение) объекта правоотношений. Эколого-правовое значение застройки земель определяется той трансформацией природных объектов (земли, леса, недр, водных объектов), которая на длительный период меняет их правовой режим, и характеризуется появлением (изменением) антропогенного объекта – объекта недвижимости или созданием особого природного объекта – квазиприродного объекта.

3. Доказано наличие института правового регулирования застройки земель в системе экологического права как комплексной отрасли. Правовые нормы о застройке земель взаимообусловлены, органически взаимосвязаны и относительно обособлены, хотя и включены в различные нормативные правовые акты. С учетом тесной связи природных ресурсов в процессе их использования и осуществляемого природопреобразования отношения по застройке земель регулируются положениями экологического законодательства, а также обеспечивающими рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды и ее компонентов правовыми нормами (экологизированными) гражданского, административного, градостроительного и иных отраслей законодательства.

4. Определено, что застройка земель может сопровождаться созданием особого природного объекта. Создаваемые в результате строительной

деятельности искусственные земельные участки, каналы, водохранилища, пруды, а также обводненные карьеры российский законодатель признает природными объектами, используя фикцию искусственного уподобления и приравнивания (распространения правового режима). Предлагается в системе природных объектов (как объектов правоотношений) выделение названных объектов (искусственно созданных) в отдельную подгруппу и обозначение их квазиприродными объектами. Реально существующие экологические связи между элементами квазиприродного объекта и его самого с окружающей средой являются определяющими для принятия эколого-правовых норм, регулирующих его использование и охрану.

Такие объекты создаются при участии человека и часто обладают двойным статусом (природного объекта и объекта недвижимости). Земля на месте образования водохранилища (в том числе пруда), канала, а также обводненного карьера видоизменяется и становится частью поверхностного водного объекта. Водный объект в отдельной своей части при строительстве искусственного земельного участка преобразуется в сухопутную земную поверхность. С юридической точки зрения важным является смена применяемых нормативных правовых актов, регулирующих отношения по использованию и охране преобразованной части природы.

5. Выделены четыре основных вида нормативно-правовых предпосылок застройки земель в зависимости от их содержания и правовой природы законодательных актов, в которых они сформулированы: природоресурсные, природоохранные, градостроительные, гражданско-правовые.

На основе нормативно-правовых предпосылок применительно к отдельному природопользованию определяются индивидуально-правовые условия застройки земель, предъявляемые к используемому при застройке природному объекту; к планируемому зданию, сооружению; а также к деятельности по застройке.

6. В обеспечении гармоничной застройки земель значительную роль выполняет их зонирование. На основании действующего законодательства в зависимости от цели и содержания юридически значимой деятельности уполномоченных субъектов по зонированию земель предложено выделять два

его типа: сплошное и спорадическое. Для сплошного и спорадического зонирования свойственны как общие, так и отличительные черты.

Индивидуально-правовые условия застройки земель определяют только отдельные виды как сплошного, так и спорадического зонирования, которые являются способами установления правового режима земель (виды земельно-правового зонирования). Остальные виды зонирования на правовой режим земель, земельных участков даже если и оказывают влияние, то лишь незначительно.

7. С учетом интеграции природоресурсных правовых норм, для которых свойственна схожесть категориального аппарата, предложено определять «предоставление природного объекта (его части) физическим и юридическим лицам» как совокупность правовых норм, как определенную юридическую процедуру.

Установлено, что наряду с правом землепользования, наличие права лесопользования, права водопользования, предоставленное в случаях и порядке, предусмотренных лесным, водным законодательством, является достаточным для возведения здания, сооружения. В возникающих правоотношениях земная поверхность рассматривается как среда обитания объектов растительного и животного мира, место размещения (вмещения) поверхностных вод.

Публичный интерес в сохранении и (или) рациональном использовании расположенных над (под) земной поверхностью таких компонентов природной среды, как недра, растительный, животный мир, иные организмы, обуславливает получение в предусмотренных федеральными законами случаях права землепользования, лесопользования наличием у заинтересованного лица правового статуса недропользователя или пользователя животным миром (охотпользователя). Такая зависимость и приоритетность влечет применение неконкурентных способов получения природопользователем (недропользователем, охотпользователем) права на использование государственного или муниципального земельного или лесного участка, а также формирование условий пользования земельным или лесным участком с учетом условий предоставленного права на использование недр, охотничьих угодий.

8. Определено, что, несмотря на значительное превалирование застройки земель зданиями, сооружениями за счет средств граждан и юридических лиц, что свидетельствует об удовлетворении их частных интересов, публичный интерес в сфере строительства занимает значительное место и связан как с решением государством стратегических задач по обеспечению обороны страны и государственной безопасности, так и с обязанностью государства создать предпосылки для осуществления конституционных прав граждан в сфере экологии, образования, науки, культуры, медицины и здравоохранения, физической культуры и спорта, а также конституционного права на жилище.

Обосновано, что в основе публичного интереса в застройании территорий и их последующего использования – провозглашение России социальным государством, что сопряжено с обеспечением им возведения экономически доступного жилья, организацией социально-экологического комфортного проживания граждан.

9. Доказано, что экспертиза проектной документации, предусмотренная Градостроительным кодексом РФ (градостроительная экспертиза), и экологическая экспертиза проектной документации имеют различные задачи, предмет исследования и отличаются процедурой проведения. Градостроительная экспертиза с учетом действующего законодательства объективно не может обеспечить всестороннюю оценку проектной документации в части соответствия ее экологическим требованиям.

Публичные интересы в сохранности природы и в обеспечении государством базового конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду определяют необходимость изменения объектов государственной экологической экспертизы в части проектной документации зданий и сооружений. При разработке критериев, на основании которых будет осуществляться отнесение объектов капитального строительства, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I категории, требуется обеспечить гармонизацию экологического и градостроительного законодательства и учесть существующую классификацию зданий, сооружений в зависимости от уровня ответственности (повышенный, нормальный,

пониженный). Проектная документация уникальных объектов (зданий, сооружений) независимо от места их строительства, реконструкции должна составить самостоятельный объект государственной экологической экспертизы федерального уровня.

10. Объективно существующая потребность в благоприятной окружающей среде, обеспечении рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений и принятая государствами концепция устойчивого развития обуславливают необходимость формирования, последовательной и планомерной реализации экологизации строительной отрасли как одного из приоритетных направлений развития России.

Несмотря на фрагментарность использования при проектировании, строительстве, реконструкции объектов недвижимости «зеленых» стандартов, проведения на их основе сертификации зданий, «зеленое» строительство является специфическим и перспективным способом экологизации строительной отрасли. Информирование населения о преимуществах «зеленого» строительства и внедрение частноправовыми и публично-правовыми средствами требований «зеленых» стандартов на практике позволит создать базис для устойчивого развития общества. Обосновано, что в целом правовое регулирование «зеленого» строительства в России ориентировано на уменьшение воздействия строительных материалов и конструкций на окружающую среду, минимизацию отходов при выполнении строительных работ, энергосбережение, энергоэффективность здания, сооружения и рациональное водопользование. Поэтому иным способом экологизации строительной отрасли является рациональное использование природных объектов (лес, земля, водные объекты, недра) в целях строительства с учетом требований охраны окружающей среды и ее компонентов. Для этого необходима последовательная реализация принципа рационального использования природных объектов при застройке земель в нормативных правовых актах природоресурсной направленности.

11. Законодательство о градостроительной деятельности, в отличие от гражданского законодательства, не указывает на строительство как на деятельность, представляющую повышенную опасность для окружающих, но

закрепляет отличные от общих положений правила об ответственности за вред, причиненный в процессе строительства, а также эксплуатации зданий, сооружений. При этом в нормах Градостроительного кодекса РФ изменен подход к субъекту, обязанному возместить причиненный личности или имуществу физических, юридических лиц вред, условия и порядок такого возмещения.

Аргументировано, что, заложив в Градостроительном кодексе РФ специальную конструкцию возмещения застройщиком независимо от его вины вреда, причиненного возводимым зданием, сооружением или нарушением требований безопасности при строительстве, требований к обеспечению безопасной эксплуатации зданий и сооружений, законодатель не обеспечил публичные интересы в компенсации причиненного в таких случаях окружающей среде вреда и допустил дисбаланс в соотношении частных и публичных интересов в правовом регулировании соответствующих отношений, породив сомнения в справедливости действующих правил. С учетом требований правовой определенности, экономической обоснованности и социальной справедливости необходима экологизация законодательства о градостроительной деятельности для воплощения универсальности принципа экологического права о возмещении вреда окружающей среде в полном объеме. Для обеспечения публичных интересов, реализации системного подхода и совершенствования правового механизма возмещения вреда при осуществлении градостроительной деятельности предложено в сферу законодательства о градостроительной деятельности включить отношения по компенсации вреда, причиненного окружающей (природной) среде возводимым (возведенным) зданием, сооружением, нарушением требований безопасности при строительстве (в том числе самовольном строительстве) или требований к обеспечению безопасной эксплуатации зданий, сооружений.

12. Обосновано, что положения о применении последствий признания постройки самовольной и ее сносе должны носить комплексный характер, учитывать социальное и природное назначение земли и взаимосвязь экологических прав и обязанностей, принадлежащих правообладателю земельного участка.

Строительство, а затем и уничтожение самовольной постройки неизбежно ведет к нарушению качества земной поверхности, на которой она была расположена, и затрагивает публичные интересы в обеспечении благоприятной окружающей среды. Публичный интерес существует независимо от того, кто является правонарушителем: правообладатель земельного участка или третье лицо. Доказано, что для сбалансированности частных и публичных интересов снос самовольной постройки должен включать две составляющие: собственно снос (уничтожение) постройки и восстановление земной поверхности до первоначального ее состояния.

13. Специфические задачи правового регулирования земельных отношений определяют необходимость существования сложного правового режима земель, выделяемого не на основании их целевого назначения (категории, вида земель), а по иному юридически значимому критерию (признаку), что соответствует принципу земельного законодательства о дифференцированном подходе к установлению правового режима земель. Сложный правовой режим характерен для застроенных земель, которые входят в состав земель любых категорий.

Обособление (появление) объекта с юридически значимыми характеристиками, по поводу которого устанавливается правовой режим, обеспечивается предусмотренной правовыми нормами системой действий уполномоченных субъектов. Эту систему действий предложено именовать способом установления правового режима земель. Аргументируется, что общим (универсальным) способом установления правового режима застроенного земельного участка являются кадастровые работы по составлению технического плана здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, завершаемые выдачей юридически значимого документа. В специальных случаях, когда допускается подтверждение факта нахождения на земельном участке здания или сооружения декларацией об объекте недвижимости, установление правового режима застроенного земельного участка связано с подачей такой декларации в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и государственной регистрацией права на возведенный объект. С момента совершения указанных действий на

соответствующий земельный участок распространяется правовой режим застроенного земельного участка.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическое значение диссертации состоит в том, что она содержит основополагающие эколого-правовые положения, в совокупности составляющие концепцию правового регулирования застройки земель как особой разновидности природопользования. Выводы и рекомендации автора обладают необходимым теоретико-методологическим и научно-практическим потенциалом для дальнейшего развития экологического права по рассмотренным вопросам.

Материалы диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических (семинарских) занятий по курсам земельного, экологического, гражданского права, а также по специальным курсам, посвященным правовому регулированию градостроительных отношений.

Результаты диссертационного исследования могут стать основой совершенствования отечественного законодательства об использовании и охране природных объектов при строительстве, реконструкции зданий и сооружений, экологизации законодательства, обеспечивающего рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. На основании теоретических выводов и положений, выдвинутых на защиту, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего общественные отношения по застройке земель, изложенные по тексту диссертации.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация является итогом исследования эколого-правовых основ регулирования застройки земель зданиями, сооружениями и основана на анализе динамично развивающегося российского законодательства в сфере взаимодействия общества и природы при строительстве, реконструкции зданий и сооружений, практике его применения, а также доктринальных положений, выработанных в науке, прежде всего, экологического права.

Диссертация подготовлена на кафедре природоресурсного, земельного и экологического права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета, где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Основные положения диссертационного исследования были представлены на международных научно-практических конференциях: «Колбасовские чтения: Современные проблемы экологического права и природоохранного законодательства: вопросы теории и практики» (Чебоксары, 2010); «Правовое регулирование использования и охраны лесов» (Москва, 2011); «Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права» (Москва, 2012); «Европейское юридическое образование и наука» (Ужгород, 2012); «Современные проблемы реализации земельного и экологического права» (Москва, 2013); «Тенденции развития охранительной функции права на современном этапе» (Казань, 2013); «Правовое государство и правосудие: вопросы теории и практики» (Москва, 2013); «Государство и права человека: история, современность, новеллы будущего» (Кемерово, 2013), «Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход» (Москва, 2014); «Актуальные проблемы защиты социально-экономических прав человека в России, СНГ и странах Европейского Союза» (Волгоград, 2014); «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Москва, 2014); на всероссийских научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Москва, 2008, 2011 – 2014); «Коэволюция геосфер: от ядра до космоса, памяти Г.И. Худякова» (Саратов, 2012); «Проблемы правоприменения в современной России» (Омск, 2012 – 2014 г.); на научно-практических конференциях: «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, 2002 – 2015); «Водное законодательство и экологические вызовы» (Москва, 2012); «Правовая политика современной России: реалии и перспективы» (Иркутск, 2012); «Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений» (Москва, 2013); а также на круглых столах: «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» (Москва, 2008); «Правовое обеспечение

единой государственной экологической политики Российской Федерации» (Москва, 2011); «Конституционно-судебная защита прав и свобод личности: состояние, проблемы, перспективы» (Барнаул, 2012).

Теоретические положения и выводы, содержащиеся в исследовании, были опубликованы в монографиях, учебнике, учебных пособиях, статьях и тезисах докладов научных конференций, вышедших в России и зарубежных странах. Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены в более 70 опубликованных работах общим объемом свыше 130 п.л.

Результаты диссертационного исследования используются в преподавательской деятельности в Национальном исследовательском Томском государственном университете и других образовательных учреждениях.

Структура диссертации предопределена ее предметом, целью и задачами. Она состоит из введения, пяти глав, включающих двадцать три параграфа, заключения, списка сокращений и условных обозначений и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автором обоснована актуальность темы диссертационного исследования, раскрыта степень научной разработанности темы, определены цель и задачи, объект, предмет исследования, даны его теоретическая, методологическая, нормативная и эмпирическая основы, сформулированы основные теоретические положения и выводы, выносимые автором на защиту; описана теоретическая и практическая значимость результатов исследования, их апробация.

Глава первая «Теоретические положения о понятии застройки земель» посвящена определению правовой природы и выявлению особенностей возникающих при застройке земель общественных отношений.

Как было показано в первом параграфе **«Воздействие на природную среду деятельности по строительству зданий и сооружений»**, тесная взаимосвязь и взаимозависимость природных объектов и их ресурсов определяет тот факт, что при застройке земель происходит комплексное влияние на природную среду, изменение ее компонентов. Несмотря на целостность природы, законодатель

осуществляет дифференцированное правовое регулирование природопользования с учетом специфики отдельных компонентов окружающей среды и выполняемых ими функций, что не является препятствием для системного подхода к отношениям по застройке земель. В данных отношениях земля представляет собой территориальную основу строительства и непосредственный объект воздействия, независимо от того, что юридически она может являться частью водного объекта, леса или вместилищем недр.

Застройка земель влечет трансформацию природных объектов: уничтожение плодородного слоя, дикорастущих растений, опустошение недр, затопление территории, изменение состава, качества подземных вод, иные последствия. Преобразование природы приводит и к определенному юридически значимому результату: появлению застроенного земельного участка и распространению на него соответствующего правового режима, созданию объекта недвижимости, водохранилища, возникновению обязанности по рекультивации земель, переводу земель, земельных участков из одной категории в другую и иным.

Во втором параграфе **«Эколого-правовое значение земельного участка, используемого для строительства здания, сооружения»** отмечается, что естественные (природные), юридические и технические характеристики планируемых к застройке земель приоритетно и первоначально определяют вид дальнейшего их использования, в том числе функциональное назначение, параметры возводимых на них зданий и сооружений. При строительстве, реконструкции зданий и сооружений 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. Технические характеристики: размер сформированного земельного участка, его конфигурация и площадь определяют строительство на нем здания, сооружения определенного назначения, этажности и (или) площади застройки. Комплекс названных характеристик земельного участка лежит в основе и экономической составляющей принятия решения о строительстве того или иного объекта.

В третьем параграфе **«Искусственно созданные природные объекты как объекты экологических правоотношений»** обращается внимание, что в соответствии с нормами действующего законодательства, а также сложившимся в юридической литературе подходом природные объекты отличаются присущими им особыми свойствами и естественностью происхождения. В то же время в результате специфической целенаправленной деятельности человека создаются искусственные земельные участки и искусственные поверхностные водные объекты (каналы, водохранилища, пруды). Эта деятельность по своему содержанию является строительной и при создании перечисленных объектов имеет место застройка земель.

В результате создания указанных объектов *юридически* «исчезает» один природный объект (водный объект или земля, земельный участок) и появляется другой природный объект (соответственно искусственный земельный участок или искусственный водный объект), что отличает рассматриваемые объекты от природно-антропогенных объектов, названных в ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В исследовательских целях в системе природных объектов как объектов экологических правоотношений предлагается выделять отдельную подгруппу – «квазиприродные объекты», к которым помимо названных относить и обводненные карьеры. Использование приставки «квази» позволяет обратить внимание на антропогенный способ создания таких объектов, в определенных случаях – и на необходимость их обслуживания.

Каждый из квазиприродных объектов представляет собой искусственно созданную, как правило, в результате строительства экологическую систему со сложившимся в течение определенного времени обменом веществ и энергией между живыми и неживыми ее элементами. Происходит не просто видоизменение окружающей среды, а меняется правовая природа возникающих по поводу соответствующей части окружающей среды (водного объекта, земной поверхности) отношений. Сформировавшаяся под влиянием естественных факторов экосистема обычно требует поддержания со стороны человека, и возникают отношения по эксплуатации. Соответственно, на отношения по поводу квазиприродного объекта воздействуют различные нормы, направленные

на регулирование его использования и охраны как компонента природы, а также на обеспечение его безопасной эксплуатации как рукотворно возведенного объекта.

В четвертом параграфе первой главы **«Застройка земель как особая разновидность природопользования. Социально-правовой аспект»** диссертант подчеркивает, что застройка земель влечет значительное преобразование соответствующей части земли, изменение ее правового режима и является важным социально-правовым явлением. Застройка земель – специфическое природопользование, внешней формой которого являются экологические общественные отношения по застройке земель, а внутренним содержанием – определенная целенаправленная деятельность.

Деятельность по застройке земель предлагается определять как деятельность физических и (или) юридических лиц по использованию природных объектов, в результате которой соответствующая часть земной поверхности и расположенных на ней (под ней) природных объектов трансформируется в природно-антропогенный объект вследствие создания или реконструкции рукотворной недвижимости либо в квазиприродный объект.

Общественные отношения по застройке земель складываются в связи с непосредственным использованием земли (водопокрытой или нет, занятой насаждениями или нет), возможно – недр. Это – отношения в области взаимодействия общества и природы по поводу использования природных объектов и охраны окружающей среды при возведении объектов недвижимости, их реконструкции, создании квазиприродных объектов. Объектом отношений является преобразуемый (предоставленный для преобразования) природный объект (земля, недра, лес, водный объект). Деятельность субъекта оказывает воздействие и на природную среду в целом, и на иные (непосредственно не трансформируемые) отдельные ее компоненты, которые в силу наличия взаимосвязей и взаимодействия элементов единой природы также могут быть объектом отношений по застройке земель. Субъект отношений – природопользователь – тот, за кем закреплена часть природного объекта, а также им может быть и иное лицо, оказывающее воздействие на природу при

осуществлении строительства, реконструкции. Содержание рассматриваемых отношений – активные действия по целенаправленному природопреобразованию (деятельность по застройке земель) и связанные с ними действия по охране окружающей среды и отдельных ее компонентов.

Обращается внимание, что к отношениям по застройке земель относятся не только отношения, возникающие в результате непосредственного преобразования природного объекта, но и сопутствующие им отношения по охране окружающей среды и ее компонентов, отношения по предоставлению природных объектов для строительства, реконструкции, а также и юридической ответственности за экологические правонарушения в рассматриваемой сфере. В параграфе отмечается, что использование земельного участка, водного объекта, лесов и недр для строительства требует санкционирования со стороны государства и относится к выделяемому в юридической литературе специальному природопользованию. Проводится разграничение права на застройку земель (элемент права природопользования) и права застройки (правовая форма использования земельного участка для строительства). Воздействие на атмосферный воздух, животный, растительный мир происходит в порядке общего природопользования, и законодательно предусмотрены только отдельные исключения о необходимости согласования использования указанных компонентов природы (воздействия на них) при строительстве зданий и сооружений.

В пятом параграфе **«Застроенный земельный участок и застроенные земли: соотношение понятий»** формулируются понятия «застроенный земельный участок», «застроенные земли». С учетом легально закрепленного понятия земельного участка и на основании анализа положений законодательства диссертант приходит к выводу о том, что не всегда возможно квалифицировать застроенную часть земли как земельный участок (то есть часть земной поверхности, имеющей, прежде всего, определенные границы, описание местоположения которых внесено в государственный кадастр недвижимости). Такое положение вызвано историческими причинами, имеет нормативные предпосылки и объяснимо с позиции фактически складывающихся отношений

по застройке земель. Делается вывод, что в целях системного подхода к анализу правового регулирования застройки земель использование терминов «застроенные земли», «застройка земель» является более предпочтительным, чем «застроенный земельный участок», «застройка земельного участка» и позволяет обратить внимание исследователя на многогранность и сложность данного явления, шире охватить проблемы правового регулирования соответствующих отношений.

В шестом параграфе **«Классификация застроенных земель и ее правовое значение»** была проведена юридически значимая классификация застроенных земель и дана общая характеристика их правового режима.

В зависимости от соответствия деятельности по созданию, реконструкции зданий и сооружений правовым нормам возможно выделение земель, занятых правомерно возведенными зданиями и сооружениями, и земель, занятых самовольными постройками. Особый публичный интерес в сохранении недвижимых объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и вследствие этого – установление специфического правового режима занятых объектами культурного наследия земель определяют их включение в состав земель, занятых правомерно возведенными объектами недвижимости, даже если объект отвечает признакам самовольной постройки. Правомерно застроенные земельные участки были разграничены на земли, занятые зданиями (жилыми и нежилыми); земли, занятые сооружениями; земли, занятые объектами незавершенного строительства.

С учетом расположения рукотворного объекта недвижимости относительно земной поверхности, его конструкции и основного назначения, реализуемого через использование земной поверхности, воздушного или подземного пространства, было предложено классифицировать земли на занятые надземными объектами, наземными объектами, подземными объектами и объектами смешанного типа. Для правового регулирования застройки земель большое значение имеет классификация подземных сооружений на подземные сооружения, связанные с добычей полезных ископаемых, и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых. В работе

формулируется понятие подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, которое предлагается закрепить в Законе РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах».

Единичный или комплексный характер застройки позволяет классифицировать застроенные земельные участки на земли, занятые единичными рукотворными объектами недвижимости, и земли, занятые юридически значимой совокупностью (комплексом) рукотворных объектов недвижимости.

В зависимости от конфигурации и протяженности застроенных земель возможно выделение компактно-застроенных и ленточно-застроенных земель. Первые заняты площадными зданиями, сооружениями, а ленточно-застроенные земли – линейно-протяженными сооружениями.

Глава вторая «Правовой режим земель – основа регулирования их застройки» включает пять параграфов.

В первом параграфе **«История становления правового регулирования застройки земель зданиями и сооружениями»** показан генезис правового регулирования отношений по застройке земель. Первые нормы о застройке земель были включены в Соборное уложение 1649 года, касались они использования водных объектов для строительства и обеспечивали интересы смежных землепользователей в части плотности застройки земель. В дальнейшем землепользование получает довольно детальную регламентацию. Лесное и водное законодательство, а также законодательство о недрах дореволюционного периода в целом было направлено на сохранение и (или) рациональное использование непосредственно содержащихся на земной поверхности или под ней природных ресурсов. В советский период происходило постепенное включение в акты природоресурсного законодательства норм, регулирующих предоставление и использование лесов, водных объектов, недр в целях строительства зданий и сооружений.

Во втором параграфе **«Нормативно-правовое регулирование застройки земель зданиями и сооружениями в Российской Федерации»** на основе исследования действующего законодательства делается вывод о том, что

правовое воздействие на отношения по застройке земель осуществляется международными правовыми актами и национальными нормативными правовыми актами и обеспечивается не только на централизованном, но и на децентрализованном уровне. Децентрализованное нормативное правовое регулирование производится уполномоченными субъектами в установленных пределах путем локального правового воздействия на поведение работников, а также на членов саморегулируемых организаций и третьих лиц при застройке земель и связано с использованием при застройке земель наемного труда, с развитием инициативного решения вопросов в экономической сфере путем саморегуляции.

Основополагающее значение в системе правового регулирования застройки земель имеют правила, содержащиеся в экологическом, градостроительном, гражданском законодательстве. Отдельные взаимоотношения субъектов в процессе застройки земель попадают в сферу правового воздействия административного, трудового, уголовного права и иных отраслей. Системность отношений по застройке земель предопределяет необходимость гармонизации (в том числе экологизации) регулирующих эти отношения правовых норм, и для решения этой задачи в диссертации были предложены соответствующие изменения законодательства.

Исследование, проведенное в третьем параграфе **«Место норм, регулирующих отношения по застройке земель, в экологическом праве России»**, позволило обосновать, что нормы, регулирующие отношения по застройке земель, составляют правовой институт экологического права. В работе нашел поддержку существующий в юридической литературе подход к экологическому праву как интегрированной комплексной отрасли. Эколого-правовое воздействие на общественные отношения осуществляют три группы норм: природоохранные, природоресурсные нормы экологического законодательства и экологизированные нормы иных отраслей законодательства.

Система норм права, опосредующих отношения по застройке земель, обеспечивает относительно самостоятельное и цельное их правовое регулирование. Взаимопроникновение разнообразных правовых норм при

регулировании отношений по застройке земель базируется на системности соответствующих общественных отношений и объективно складывающейся в России межотраслевой конвергенции.

Институт правового регулирования застройки земель включает нормы: а) предусматривающие возможность / невозможность принадлежности природных объектов определенным лицам для их застройки, а также устанавливающие порядок предоставления (прекращения) права на природный объект для строительства и реконструкции, создания квазиприродного объекта; б) определяющие индивидуально-правовые условия застройки земель и обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов при застройке земель; в) обеспечивающие восстановление (воспроизводство) природных объектов и закрепляющие иные меры по охране окружающей среды и ее компонентов при застройке земель и порядок их реализации; г) об ответственности, наступающей за экологические правонарушения, возникающие при застройке земель. В диссертации показана взаимосвязь правовых норм, обеспечивающая их интеграцию и совместное воздействие на отношения по застройке земель.

В четвертом параграфе **«Проблемы определения понятия «правовой режим земель»»** исследована широко используемая в доктрине земельного права юридическая конструкция «правового режима», названы сущностные черты правового режима земель и предложено его определение.

Целевое назначение земель является основным критерием деления единого земельного фонда РФ на категории и отдельные виды в рамках категории земель и определяющим для установления правового режима. Соответственно, возможно выделение общего правового режима – правового режима земель РФ; особенного правового режима – правового режима категории земель; отдельного правового режима – правового режима вида (субкатегории) земель; а также единичного правового режима – правового режима земельного участка, его части. Действующее законодательство также позволяет говорить о существовании сложных правовых режимов земель, выделяемых независимо от их категории, вида, но по иным юридически значимым критериям (признакам).

Сложным является правовой режим застроенных земель. Изучение сложных правовых режимов будет способствовать развитию эколого-правовой науки, выявлению специфики соответствующих отношений, дальнейшему совершенствованию законодательства.

В пятом параграфе **«Способы установления правового режима земель и застроенных земельных участков»** предлагается авторский подход к введению в земельно-правовую доктрину термина «способ установления правового режима земель».

Способы установления правового режима земель реализуются, как правило, в публичной сфере и в рамках установленных процедур. Основным (универсальным) способом установления общего правового режима земель является делимитация, а также изменение Государственной границы Российской Федерации, особенного правового режима земель – категоризация земель. Способом установления особенного правового режима земель может быть землеустройство, отдельного – также и зонирование. Основными (универсальными) способами установления единичного правового режима земельного участка (в том числе застраиваемого) являются его межевание вместе с государственным кадастровым учетом участка; искусственного земельного участка – ввод его в эксплуатацию. Вспомогательное значение для единичного правового режима земельного участка может иметь такой способ, как принятие индивидуально-правового акта, определяющего целевое назначение, разрешенное использование земельного участка. Наряду с указанными для сложного правового режима свойственны и иные способы его установления.

Правовой режим застроенных земель обусловлен особой юридической связью между двумя видами объектов (земля и рукотворный объект недвижимости). Для признания земельного участка застроенным юридически значимым обстоятельством является факт наличия на нем рукотворного объекта недвижимости, который подтверждается документально в установленном законом порядке. В диссертации выделены общие (универсальные) способы установления правового режима застроенного земельного участка.

Глава третья «Юридические предпосылки застройки земель» посвящена формулированию и характеристике предварительных условий начала застройки земель.

В первом параграфе **«Общие нормативно-правовые предпосылки застройки земель»** были выделены и рассмотрены четыре их основных вида. *Природоресурсные* предпосылки застройки земель, содержащиеся в нормах земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах, определяют допускаемые правовые формы и пределы использования природных объектов для строительства, в том числе путем закрепления видов возможных к возведению зданий, сооружений. Отмечается, что в отличие от водного и лесного законодательства со значительной степенью централизации на уровне Российской Федерации, правовое регулирование использования участков недр местного значения для строительства подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, должно осуществляться нормативными правовыми актами субъектов РФ. При этом на уровне федерального закона отсутствуют основные определения «участок недр местного значения», «подземные сооружения местного и регионального значения, не связанные с добычей полезных ископаемых», что также свидетельствует о широких правотворческих возможностях субъектов РФ в этой сфере. В диссертации предложено авторское определение подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Природоохранные предпосылки содержатся в ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», иных нормативных правовых актах, направлены на обеспечение охраны окружающей среды при осуществлении застройки, и определяющей для их закрепления в законодательстве является презумпция экологической опасности планируемой деятельности. *Градостроительные* предпосылки, не затрагивая правовые формы использования природных объектов, определяют или уточняют возможность строительства определенного здания, сооружения,

закрепляют требования к деятельности по его возведению. Разрешенные природоресурсным законодательством, соответствующие нормам законодательства о градостроительной деятельности и отвечающие природоохранным требованиям объекты недвижимого имущества возводятся с учетом гражданско-правовых предпосылок застройки земель. *Гражданско-правовые* предпосылки застройки земель в общем определяют объем прав лица – правообладателя природного объекта, используемого при застройке, лица, возводящего здание, сооружение, и способы их защиты.

Во втором параграфе **«Индивидуально-правовые условия застройки земель»** исследуются предусмотренные правовыми нормами условия начала конкретным субъектом застройки земель.

Для осуществления строительства или реконструкции необходимо, чтобы вид, целевое назначение и (или) разрешенное использование природного объекта позволяли возводить планируемое здание, сооружение, и он принадлежал лицу на праве, допускающем строительство или реконструкцию. Эти требования являются базисными индивидуально-правовыми условиями, предъявляемыми к *застраиваемому объекту* (используемому природному объекту). В диссертации проанализированы правовые формы использования природных объектов, допускающие строительство зданий и сооружений. При застройке земель необходимо соблюдение условий, предъявляемых к *планируемому зданию, сооружению* (наличие проектной документации, архитектурного проекта, положительного заключения градостроительной экспертизы проектной документации, экологической экспертизы). Отдельные требования предъявляются законодателем с учетом функционального назначения возводимого объекта недвижимости, принадлежности зданий, сооружений к опасным производственным объектам и иных их характеристик. Третью группу предпосылок составляют условия, предъявляемые к *деятельности по застройке* (получение предусмотренных законодательством согласий и разрешений, членство в строительной саморегулируемой организации, наличие специальной лицензии). Отмечается, что в законодательстве в недостаточной степени

обоснованно и системно используются для обозначения волевых актов третьих лиц (не застройщика) такие термины, как согласие и разрешение.

В третьем параграфе «**Зонирование земель в системе правовых предпосылок**» исследуется такая юридическая конструкция, как зонирование земель, и значение результатов зонирования для их застройки.

Рассмотрение целей, процедуры зонирования, правовые основы которого закреплены в действующем российском законодательстве и общее предназначение которого заключается в определении условий деятельности, в том числе природопользования, на соответствующей территории, позволило выделить два его типа. *Сплошное* зонирование предполагает охват определенной территории и характеризуется ее делением (разбивкой) на отдельные части, как правило, без пространственных перерывов (пробелов). Сплошное зонирование земель способствует установлению внутри территориальной дифференциации правовых требований. *Спорадическое* зонирование (от греч. σποράδικος – отдельный, единичный) часто имеет локальный, в определенной степени – индивидуальный характер, отличается выделением специальных зон – отдельных территорий с замкнутыми границами. В свою очередь, в зависимости от приоритетных задач проведения сплошное зонирование территорий было классифицировано на 3 вида (разрешительно-ограничительное, экологическое и организационно-управленческое), спорадическое – на два вида (ограничительное и экономическое).

Деятельность по зонированию (не зависимо от ее типа) направлена на установление (вычленение) участков территории по заранее установленным критериям, признакам для решения юридически значимых задач. Зонирование производится в процедурном порядке, урегулированном нормативными правовыми актами, и имеет пространственно-территориальный характер. Утверждение в установленном порядке границ зон затрагивает права и законные интересы лиц, которые используют (планируют использовать) объекты, расположенные в границах зоны, осуществляют природопользование, определенные виды хозяйственной деятельности на соответствующей территории. Наряду с общими чертами сплошное зонирование и спорадическое

зонирование имеют и свои особенности по: цели, объекту, содержанию деятельности, порядку проведения.

В работе обращается внимание на существование вертикального и горизонтального зонирования, а также отмечается различное правовое значение зонирования земель, предусмотренного разнообразными нормами. Только отдельные виды зонирования определяют разрешенное использование входящего в ту или иную зону земельного участка и могут быть отнесены к земельно-правовому зонированию, основы которого заложены в Земельном кодексе РФ (п. 8 ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 7). Для правового режима земель определяющими являются сплошное разрешительно-ограничительное и экологическое зонирование, спорадическое ограничительное зонирование. Соответственно, индивидуально-правовые условия застройки земель зависят от правового режима застраиваемого земельного участка с позиции проведенного на данной территории земельно-правового зонирования.

С учетом множественности видов специальных («ограничительных») зон в зависимости от степени ограничения застройки зданиями, сооружениями при включении земельного участка в специальную зону такие зоны в диссертации были объединены в шесть групп.

Четвертый параграф **«Теоретико-правовые основы предоставления земельных участков и иных природных объектов для их использования в целях строительства»** включает два подпараграфа.

Наличие права на природный объект (его часть) является одним из индивидуально-правовых условий застройки земель. Приобретение права опосредуется различными правовыми механизмами, в частности предоставлением физическому, юридическому лицу принадлежащего публичному образованию природного объекта. Целью предоставления природного объекта (его части) в зависимости от его вида является переход права собственности на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность лица, которое не обладает на него правом, либо возникновение предусмотренного законом иного права на природный объект (его часть), в том числе земельный участок. При

предоставлении природного объекта (его части) в установленном правовыми нормами порядке и предусмотренными способами совершаются целенаправленные юридически значимые действия исполнительных органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления (их должностных лиц), а также физических, юридических лиц, и происходит последовательное развитие соответствующих взаимосвязанных правоотношений. Конечным результатом совершаемых действий и развивающихся общественных отношений является правопреемство: «транслятивное или конститутивное правоприобретение» (Б.Б. Черпахин).

Совокупность материальных и процедурных правовых норм о предоставлении природных объектов (правонаделительных норм – И.А. Иконицкая) базируется на общих положениях административного законодательства, содержится и получает развитие в экологическом, гражданском законодательстве. Комплекс названных норм, с одной стороны, способствует организации и обеспечению реализации правомочия распоряжения, принадлежащего РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию – как собственнику природного объекта, с другой стороны – является гарантией соблюдения прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Для обеспечения экологической безопасности, устойчивого благоприятного состояния окружающей среды, сохранения биологического разнообразия, рационального использования природных объектов и ресурсов законодатель закрепляет специальные юридические процедуры предоставления природных объектов (их частей): водных объектов, лесных участков, участков недр в пользование для целей, сопряженных с застройкой земель, отличные от предоставления права на земельный участок (права землепользования). Естественно-биологические связи природных объектов определяют и правовые формы, опосредующие природопользование. При анализе действующих эколого-правовых положений был сделан вывод о том, что возможность застройки земель обусловлена получением права землепользования и (или) иного вида природопользования.

В работе предложено авторское определение «предоставления природного

объекта (его части) физическим и юридическим лицам» как определенной юридической процедуры и как совокупности правовых норм, выделены признаки рассматриваемого явления.

Глава четвертая «Обеспечение публичных и частных интересов при застройке земель (эколого-правовые вопросы)» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Взаимосвязь публичных и частных интересов в застройке земель»** показано, что частные и публичные интересы в создании зданий и сооружений взаимосвязаны. Интересы граждан направлены не только на возведение жилых помещений, но и необходимо сопутствующих им зданий учебных заведений, стационаров, больниц, поликлиник и перинатальных центров, театров, музеев, стадионов и иных спортивных объектов и инфраструктуры, строительство которых финансируется в основном за счет бюджетных средств. Автомобильные, железные дороги обеспечивают свободу граждан на определение места жительства, передвижение по территории России. Очистные сооружения систем водоотведения, мелиоративные сооружения, сооружения по переработке отходов и иные природоохранные сооружения выполняют важную роль в мероприятиях по уменьшению (ликвидации) отрицательного воздействия хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды. Строительством объектов и введением их в эксплуатацию государство создает условия для осуществления конституционных, в том числе экологических, прав граждан.

Признание государством прав частных лиц (реализация которых во многом связана со строительством и последующей эксплуатацией необходимых объектов недвижимости) характеризует Российскую Федерацию как правовое, демократическое и социальное государство. Имманентна этому обязанность государства предоставить гражданам, юридическим лицам свободу в их осуществлении с учетом конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и ограничений, основанных на конституционных принципах справедливости, обоснованности и законности.

Согласованность интересов отдельных граждан, различных групп общества, государства и гармонизация деятельности по застройке земель с общими законами природы – цель социального государства. Закреплением в законодательстве эколого-правовых требований государство не только исполняет свою конституционную обязанность по обеспечению достойной жизни человека, в том числе по созданию и поддержанию благоприятной для него окружающей среды, но и способствует стабильности экономических отношений.

Во втором параграфе **«Обеспечение эколого-правовыми нормами рационального использования земель при их застройке»** подчеркивается, что общая идея рационального использования земель при их застройке обеспечивается правовыми нормами: а) создающими юридическую основу планирования использования природных объектов в целях строительства, реконструкции зданий и сооружений; б) регулирующими предоставление природных объектов для строительства; в) закрепляющими оптимальное сочетание максимально эффективного и бережного использования земель и иных природных ресурсов при строительстве, реконструкции зданий и сооружений.

С целью рационального использования городского пространства в целом правовое регулирование застройки земель в городах России должно базироваться на положении о сбалансированном и комплексном освоении подземного пространства при строительстве, которое предполагает создание единой и взаимосвязанной системы наземных, надземных и подземных объектов. Обращается внимание, что положения, предусмотренные федеральным законодательством о недропользовании, практически не регулируют общественные отношения по освоению подземного пространства городов, что резко снижает уровень инвестиционной привлекательности подземного строительства и во многих случаях свидетельствует об отсутствии платы за пользование недрами. Между тем распространение принципа платности на все виды использования природных ресурсов рассматривается как важнейший шаг в перестройке налоговой системы в направлении ее экологизации. Обеспечение рационального использования земель также непосредственно связано с рассмотренным в работе положением об экосистемном подходе к использованию

природных объектов при застройке земель, которое не достаточно отражено в содержании эколого-правовых (прежде всего природоресурсных) норм, регулирующих застройку земель.

В третьем параграфе **«Экологическая экспертиза проектной документации в системе эколого-правовых требований по обеспечению охраны окружающей среды»** делается вывод о том, что, несмотря на наличие общих черт, экологическая и градостроительная экспертиза имеют существенные различия. Конституционный Суд Российской Федерации определил, что произошла лишь смена формы проверки проектной документации¹.

Государственная экологическая экспертиза отличается тем, что при ее проведении эксперт (экспертная комиссия) может профессионально, всесторонне оценить и определить соответствие намечаемой деятельности не только положениям технических регламентов, но и требованиям, установленным нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов по вопросам охраны окружающей среды; выявить масштаб прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности; достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала. Отличие экологической от градостроительной экспертизы также заключается в том, что экологическая экспертиза основывается на принципе гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения. Отмена экологической экспертизы проектной документации на подавляющее большинство зданий, сооружений привела к ослаблению роли общественности в сфере охраны окружающей среды, к устранению граждан от непосредственного участия в управлении делами государства, право на которое гарантировано Конституцией РФ.

¹ Пункт 2.1 Определения Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 г. № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

При экологически неблагоприятной обстановке, которая сложилась в России, роль экологической экспертизы должна возрасть. В работе обосновывается необходимый к формированию перечня объектов, проектная документация которых подлежит государственной экологической экспертизе, подход.

Включение в работу четвертого параграфа **«Становление нормативно-правового регулирования «зеленого» строительства в целях экологизации строительной отрасли России»** вызвано объявлением в принимаемых в последние годы нормативных правовых актах курса на экологизацию экономики как цели развития России.

Экологизация строительной отрасли предполагает принятие системы организационных, правовых, экономических, технологических, технических и иных мер, направленных на повышение эффективности природопользования, снижение негативных воздействий на природную среду, обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности при предоставлении природных объектов для строительства и на протяжении всего жизненного цикла здания или сооружения. Об экологизации строительной отрасли свидетельствует деятельность различных субъектов по реализации названных мер для эффективного и последовательного достижения цели устойчивого развития.

Правовые нормы, направленные на содействие «зеленому» строительству, должны обеспечивать гармоничное сочетание публичных и частных интересов в строительной отрасли и создать базис для экологически ориентированного бизнеса. Проведенное исследование показало, что для экологизации строительной отрасли только внедрения «зеленых» стандартов и осуществления экологической сертификации объектов недостаточно, поскольку эти инструменты применяются для оценки уже построенных зданий, сооружений либо проектной документации, разработанной для определенного земельного участка. Другим важнейшим направлением экологизации является рациональное использование природных объектов для строительства (застраиваемых земель), реализуемое на «допроектной» стадии. В диссертации были предложены

изменения нормативных правовых актов, принятие которых будет способствовать экологизации строительной отрасли России.

Глава пятая «Юридическая ответственность за правонарушения в сфере застройки земель» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Экологическое правонарушение и виды ответственности за его совершение»** содержится научно-правовая характеристика экологического правонарушения, дается его определение и отмечаются его особенности. В результате анализа доктрины, правовых норм и их применения по вопросам юридической ответственности за экологические правонарушения диссертант соглашается с высказанной в юридической литературе позицией о существовании смешанной противоправности экологических правонарушений. Многообразие видов ответственности за экологические правонарушения определяется взаимозависимостью и неразрывной связью правовых норм, обеспечивающих правопорядок в государстве, объективными связями отраслей системы права России.

Второй параграф **«Классификация административных правонарушений в сфере застройки земель и проблемы применения норм об административной ответственности за их совершение»** состоит из двух подпараграфов.

Распространенность административной ответственности и значительное количество административных правонарушений в рассматриваемой сфере обусловили необходимость проведения их классификации. В зависимости от родового объекта, а также с учетом предмета противоправного деяния были выделены административные экологические правонарушения, которые в дальнейшем и были исследованы. При застройке земель в зависимости от правового статуса субъекта в отношениях природопользования и его влияния на квалификацию правонарушения могут возникать административные экологические правонарушения, где правонарушителем является: а) природопользователь либо лицо, обладающее правом распоряжения природным объектом; б) лицо, не имеющее право на природный объект; в) как природопользователь, так и лицо, не имеющее право на природный объект. По

характеру противоправности было предложено выделение двух групп административных экологических правонарушений: административно-наказуемые деяния, которые характеризуются нарушением условий и положений индивидуальных актов; либо нарушением, несоблюдением требований, содержащихся в нормативных правовых актах.

Была рассмотрена практика по применению норм законодательства об административной ответственности за правонарушения при застройке земель, выявлены некоторые проблемы в этой сфере и предложены пути их устранения.

Третий параграф **«Особенности правового регулирования компенсации вреда окружающей среде, причиненного при строительстве зданий и сооружений с нарушением установленных требований»** состоит из двух подпараграфов.

Правовое регулирование законодательством о градостроительной деятельности возмещения вреда, причиненного личности, имуществу при строительстве и эксплуатации зданий, сооружений, является детализированным, что связано с сопряженностью строительной деятельности с возникновением ситуаций аварийного характера, а также значительной вероятностью причинения вреда таким защищаемым законом неотделимым от личности нематериальным благам, как жизнь, здоровье. Применительно к строительству в ст. 60 Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) урегулированы две группы отношений по возмещению вреда, вызванного разрушением и повреждением объекта незавершенного строительства или нарушением требований безопасности при строительстве такого объекта, особенностью которых является наличие усеченного (ограниченного) состава и специфический субъект правонарушения – застройщик. Тем самым законодательство о градостроительной деятельности обязывает застройщика (как правило, природопользователя) осуществлять контроль за застройиванием земельного участка на всех стадиях, и фигура обладателя права на застройиваемую поверхность является ключевой, даже если непосредственный процесс возведения здания, сооружения осуществляется третьими лицами.

В работе обосновывается, что публичные интересы в компенсации вреда,

причиненного природной среде, оказались не защищенными нормами законодательства о градостроительной деятельности. Статья 60 ГрК РФ не распространяется на отношения по компенсации вреда, причиненного окружающей (природной) среде, что свидетельствует о деэкологизации положений названной статьи¹. Наличие специальных условий и особой правовой процедуры восстановления имущественной сферы потерпевшего – физического или юридического лица, и применение общих положений Гражданского кодекса РФ, ФЗ «Об охране окружающей среды», когда возмещается вред, причиненный окружающей среде, свидетельствует о дисбалансе частных и публичных интересов. Такой разный подход законодателя к возмещению вреда, причиненного в результате одного вида деятельности – строительства (или эксплуатации зданий, сооружений), обнажает отсутствие системного подхода, свидетельствует о несовершенстве правового механизма возмещения вреда при осуществлении градостроительной деятельности и требует изменения. Подчеркивается, что распространение норм ст. 60 ГрК РФ на отношения по возмещению вреда, причиненного в результате градостроительной деятельности окружающей среде, не исключает применение ст. 77, 78 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Другим объектом исследования в параграфе стали общественные отношения по сносу самовольной постройки. Анализ правовых последствий самовольного строительства позволил прийти к выводу о недостаточном учете заинтересованными лицами экологической значимости совершенного правонарушения. Наличие прочной связи самовольно возведенного объекта с землей, его непеременяемость предопределяют неизбежное причинение вреда той части земной поверхности, которая была преобразована в процессе строительства (реконструкции). Решением суда о сносе на ответчика возлагается только обязанность по освобождению земельного участка от незаконно возведенных на нем строений путем разборки, демонтажа или разрушения здания, сооружения. При таком общем подходе не учитывается публичный

¹ С 25.07.2008 г. до 01.07.2013 г. статья 60 ГрК РФ применялась при возмещении вреда от градостроительной деятельности, причиненного природной среде.

интерес в восстановлении природного объекта.

Считается, что при незаконном строительстве на не принадлежащем застройщику земельном участке возникающий «спор носит характер частный и имущественный» (К.И. Скловский). Крайне редко в суды наряду со сносом (демонтажем) самовольной постройки заявляется требование о восстановлении природных объектов, в частности почвенного покрова, зеленых насаждений. Остается неустранимым вред, причиненный окружающей среде. Та неразрывная связь здания, сооружения с земельным участком, которая признается определяющей в формировании гражданско-правовой конструкции рукотворного объекта недвижимости, с экологической позиции, особенно в отношении продуктивных земель, особо охраняемых территорий, является результатом технологической (эксплуатационной) деградации земли в виде ее нарушения. Лицо, на которое в судебном порядке возложена обязанность снести самовольную постройку, должно провести природоохранные мероприятия, направленные на снижение и ликвидацию отрицательного антропогенного воздействия на окружающую среду, явившегося результатом незаконного строительства. Такой всесторонний и комплексный подход к сносу самовольной постройки и гармоничное сочетание его элементов позволит обеспечить интересы общества в компенсации причиненного окружающей среде вреда в натуральной форме независимо от статуса правонарушителя и интересы правообладателя земельного участка в восстановлении положения существовавшего до нарушения его прав, если застройка земельного участка велась третьим лицом – правонарушителем. Формированию правосознания о самовольном строительстве как экологически значимой деятельности и сносе самовольной постройки как «комплексной санкции» могут способствовать соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении по вопросам применения ст. 222 ГК РФ и отдельных положений экологического законодательства.

Исследование, проведенное в четвертом параграфе **«Принудительное прекращение права на земельный участок в связи с неиспользованием его в целях строительства – земельно-правовой инструмент восстановления**

правопорядка», позволило привести дополнительные к уже высказанным в юридической литературе доводы о существовании за земельные правонарушения специальной земельно-правовой ответственности и выделить ее характерные черты.

Особенностями земельного правонарушения, за совершение которого установлена земельно-правовая ответственность, является его длящийся и злостный характер. Наличие своей сферы действия, выполняемые земельно-правовой ответственностью задачи, особый характер санкции и порядок ее наложения на правонарушителя, закрепленный в нормах российского законодательства, свидетельствует о наличии оснований для выделения по материальному (отраслевому) критерию земельно-правовой ответственности. Устранение уже неоднократно отмечаемых в юридической литературе пробелов в законодательстве об ответственности за земельные правонарушения и недостатков в его применении позволит создать эффективный механизм обеспечения охраны земель и рационального их использования, в том числе при строительстве, реконструкции зданий и сооружений.

В **заключении** формулируются основные выводы проведенного исследования, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Научные статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук

1. Болтанова Е. Проблемы определения права на земельный участок при переходе права собственности на здания, строения, сооружения // Хозяйство и право. 2006. № 9. С. 119 – 126. 0,6 п.л.

2. Болтанова Е. Приватизация земельных участков // Хозяйство и право. 2007. № 2. С. 85 – 91. 0,75 п.л.

3. Болтанова Е.С. О приобретении прав на земельные участки собственниками объектов недвижимости // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 294. С. 215 – 218. 0,6 п.л.

4. Болтанова Е.С. Переоформление гражданами прав на земельные участки // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 297. С. 211 – 213. 0,5 п.л.

5. Болтанова Е. Предоставление земельных участков для жилищного строительства // Хозяйство и право. 2008. № 6. С. 49 – 58. 0,9 п.л.

6. Болтанова Е.С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. С. 114 – 117. 0,5 п.л.

7. Болтанова Е.С. Земельно-правовая ответственность: проблемы применения // Российское правосудие. 2009. № 2. С. 43 – 50. 0,8 п.л.

8. Болтанова Е.С. Элементы правового режима земель // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 2. С. 56 – 63. 0,6 п.л.

9. Болтанова Е.С. Зонирование земель // Сибирский юридический вестник. 2012. № 2. С. 33 – 37. 0,5 п.л.

10. Болтанова Е.С. Вопросы приобретения права собственности на застроенные земельные участки в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Юрист. 2012. № 2. С. 18 – 22. 0,4 п.л.

11. Болтанова Е.С. Строительство как экологически значимая деятельность // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 2(4). С. 17 – 27. 0,9 п.л.

12. Болтанова Е.С. Застроенный земельный участок: определение понятия // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 2(4). С. 67 – 71. 0,35 п.л.

13. Болтанова Е.С. Зонирование земель и их застройка: проблемы правоприменения // Вестник Омского Университета. Серия «Право». 2012. № 3 (32). С. 190 – 193. 0,3 п.л.

14. Болтанова Е.С. Способы установления правового режима земель, земельных участков // Аграрное и земельное право. 2012. № 5. С. 73 – 79. 0,5 п.л.

15. Болтанова Е.С. Создание природно-антропогенных объектов в контексте водного законодательства РФ // Аграрное и земельное право. 2012. № 7 (91). С. 105 – 110. 0,6 п.л.
16. Болтанова Е. Ограничение строительства на территориях специальных зон с особыми условиями использования и режимом хозяйственной деятельности // Хозяйство и право. 2012. № 8. С. 121 – 128. 0,6 п.л.
17. Болтанова Е.С. Методологические вопросы определения элементов правового режима земель // Аграрное и земельное право. 2012. № 10. С. 106 – 111. 0,5 п.л.
18. Болтанова Е.С. Проблемы правового регулирования недропользования в городах // Маркшейдерия и недропользование. 2013. № 1 (63). С. 14 – 18. 0,65 п.л.
19. Болтанова Е.С. Природные объекты: фикция в праве // Экологическое право. 2013. № 1. С. 29 – 33. 0,5 п.л.
20. Болтанова Е. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 116 – 120. 0,4 п.л.
21. Болтанова Е.С. Значение строительства в конструкции правового режима земельного участка // Вестник Омского Университета. Серия «Право». 2013. № 3 (36). С. 92 – 96. 0,5 п.л.
22. Болтанова Е.С. Проблемные вопросы правового регулирования порядка предоставления природных объектов для строительства // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 3 (9). С. 29 – 41. 1 п.л.
23. Болтанова Е.С. Административная ответственность за нарушения градостроительного законодательства в нормотворческой деятельности субъектов РФ // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 40 – 43. 0,4 п.л.
24. Болтанова Е.С. Правовой режим имущественных комплексов энергетического сектора экономики России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 11 (146). С. 50 – 62. 1,2 п.л.

25. Болтанова Е.С. Застройка земель как особый вид отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 1 (148). С. 36 – 45. 0,8 п.л.
26. Болтанова Е.С. Конструкция специальной ответственности в земельном праве // Вестник Омского Университета. Серия «Право». 2014. № 2 (39). С. 161 – 168. 0,7 п.л.
27. Болтанова Е.С. Основы публичных и частных интересов в правовом регулировании застройки земель // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2014. № 2. С. 213 – 224. 0,9 п.л.
28. Болтанова Е.С. Правовое обеспечение экологизации строительной отрасли России // Экологическое право. 2014. № 3. С. 11 – 17. 0,85 п.л.
29. Болтанова Е.С. Застройка земель – особая разновидность природопользования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 4 (14). С. 34 – 43. 0,7 п.л.
30. Болтанова Е.С. Предоставление земельных участков и иных природных объектов гражданам и юридическим лицам: вопросы теории // Государство и право. 2014. № 6. С. 26 – 35. 1,1 п.л.
31. Болтанова Е.С. Значение норм об экспертизе проектной документации в системе требований по обеспечению охраны окружающей среды // Современное право. 2014. № 7. С. 14 – 19. 0,6 п.л.
32. Болтанова Е.С. Виды административно-наказуемых правонарушений в сфере строительства // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 54 – 58. 0,55 п.л.
33. Болтанова Е.С. Самовольная постройка и эколого-правовые последствия ее возведения и сноса // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1644 – 1649. 0,6 п.л.
34. Болтанова Е.С. Применение норм об административной ответственности за правонарушения в сфере строительства // Российское правосудие. 2014. № 10 (102). С. 24 – 34. 0,9 п.л.
35. Болтанова Е.С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 88 – 97. 0,8 п.л.

Монографии

36. Болтанова Е.С. Земельно-правовые проблемы устойчивого развития сельских территорий. В кн. Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С. А. Боголюбова. М.: Норма, 2009. С. 390 – 413. 31/1,2 п.л.

37. Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель: Монография. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. 268 с. 16,41 п.л.

38. Болтанова Е.С. Становление нормативно-правового регулирования «зеленого» строительства в России. В кн. Государство и бизнес в системе правовых координат: Монография / отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. С. 206 – 213. 20/0,35 п.л.

Учебники, пособия, комментарии законодательства

39. Болтанова Е.С. Земельное право: Курс лекций. М.: ИНФРА-М, 2002. 192 с. – (Высшее образование). 11,76 п.л.

40. Болтанова Е.С. Права на земельные участки: теория, законодательство и практика его применения. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. 380 с. 15,30 п.л.

41. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Части первой (постатейный) /В.Г. Анцева, С.В. Богатырев, Е.С. Болтанова, О.В. Киселева и др. М.: РИОР, 2007. 736 с. 29,67/1,1 п.л.

42. Болтанова Е.С. Земельное право: учебник. М.: РИОР, 2012. 552 с. – (Высшее образование). 35 п.л.

43. Болтанова Е.С. Практика рассмотрения земельных споров: анализ и комментарий // Ученые записки. Выпуск 6. Сборник научных трудов ЗСФ РАП. Томск: Изд-во: ФГБУ «Томский ЦНТИ», 2012. С. 8 – 40. 23/1,9 п.л.

44. Болтанова Е.С. Рациональное использование подземного пространства в городах. В кн. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, Г.В. Выпханова и др.; отв. ред. Н.В. Кичигин. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2013. С. 272 – 329. 21/1,9 п.л.

45. Болтанова Е.С., Женетль С.З. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. Е.С. Болтановой. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. 440 с. 17,74/11,5 п.л.

Научные статьи в иных изданиях

46. Болтанова Е.С. Правовой режим как категория земельного права // Ученые записки. Выпуск 2. Сборник научных трудов ЗСФ РАП. Томск: Изд-во: ЦНТИ, 2008. С. 136 – 148. 1 п.л.

47. Болтанова Е.С. Правовой режим земель РФ (общие положения) // Вестник Архангельского государственного технического университета. 2009. Вып. 81. С. 12 – 20. 0,8 п.л.

48. Болтанова Е.С. Виды подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и общие вопросы их правового режима // Ученые записки. Выпуск 6. Сборник научных трудов ЗСФ РАП. Томск: Изд-во: ФГБУ «Томский ЦНТИ», 2012. С. 8 – 40. 0,7 п.л.

49. Болтанова Е.С. Теоретико-методологические подходы к определению правового режима в земельном праве /Научные труды РАЮН. Вып. 12: в 2 т. Т. 2 / Отв. ред.: В.В. Гриб. М.: Юрист, 2012. С. 238 – 242. 0,3 п.л.

50. Болтанова Е.С. Принципы правового регулирования застройки земель // Научные исследования и разработки: Право. М.: Риор, 2013. Том. 1. Выпуск 3. С. 140 – 147. 0,7 п.л.

51. Boltanova E. Natural objects as result of construction on the legislation of the Russian Federation // Scientific enquiry in the contemporary world: theoretical basics and innovative approach. L&L Publishing Titusville, FL, USA. 2012. Vol. 2 Social science. P. 122 – 123. 0,2 п.л.

52. Болтанова Е.С. Застройка земель и правомерность ее осуществления // Социально-политические науки. 2013. № 1. С. 73 – 74. 0,3 п.л.

53. Boltanova E. Quasinatural Sites in Russian Legislation // European Researcher. 2013. Vol. (38). № 1-1. P. 67 – 70. 0,36 п.л.

54. Boltanova E. Legal issues of land zoning in Russia // REBA News. September. 2013. Vol. 10. № 5. P. 10, 14. 0,2 п.л.

55. Болтанова Е.С. Правовое регулирование использования природных ресурсов при застройке земель. В кн. Гармонизация и развитие экологического законодательства Казахстана и России / отв. ред. С.А. Боголюбов, Б.Ж. Абдраим, А.А. Мукашева. Астана: Мастер По, 2013. С. 310 – 326. 1 п.л.

56. Болтанова Е.С. Место норм о застройке земель в правовой системе России // Новая правовая мысль. 2014. № 3 (62). С. 67 – 73. 0,7 п.л.

57. Boltanova E. Employee Liability to Disciplinary Action in Social and Employment Relations / Labour Law in Russia: Recent Developments and New Challenges / Ed. V. Lebedev, E. Radevich. Cambridge Scholars Publishing, 2014. P. 183 – 194. 1 п.л.

Материалы научно-практических конференций, круглых столов

58. Болтанова Е.С. Отдельные вопросы правового режима застроенного земельного участка // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. стат. Ч.12 / под ред. В.М. Лебедева. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2002. С. 259 – 261. 0,2 п.л.

59. Болтанова Е.С. Земельный участок как объект прав // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2008 г.: материалы X международной науч.-практ. конф. Челябинск, 3 – 4 апреля 2008 г. Челябинск: Южно-Урал. гос. ун-т, 2008. Ч.II. С. 17 – 19. 0,2 п.л.

60. Болтанова Е.С. Некоторые проблемы применения норм о земельно-правовой ответственности // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола». Москва, 9 апреля 2008 г. М.: ИЗиСП: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 243 – 246. 0,3 п.л.

61. Болтанова Е.С. Проблемы применения норм Гражданского кодекса РФ об изъятии земельных участков ввиду их надлежащего использования // Актуальные проблемы современного государства и права: материалы всероссийской науч.-практ. конф. Саранск, 22 – 23 мая 2008 г. / отв. ред. В.В. Никишин и Н.А. Подольный. М: Изд-во «Юрлитинформ», 2009. С. 312 – 318. 0,3 п.л.

62. Болтанова Е.С. Устойчивое развитие сельских территорий // Колбасовские чтения: Современные проблемы экологического права и природоохранного законодательства: сб. науч. стат. II международной науч.-практ. конф. / под ред. А.В. Дмитриева, Е.С. Синичкина. Чебоксары: Типография «Новое время», 2010. С. 73 – 75. 0,2 п.л.

63. Болтанова Е.С. Строительство на землях лесного фонда // Правовое регулирование использования и охраны лесов: тез. докл. науч.-практ. конф. Москва, 6 июня 2011 г. / под общ. ред. Е.Л. Мининой. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2011. С. 151 – 155. 0,25 п.л.

64. Болтанова Е.С. Значение неделимости застроенных земельных участков при их приобретении в собственность в решениях судов РФ // Земельный кодекс РФ в системе российского законодательства (к 10-летию Земельного кодекса РФ): тез. докл. всероссийской науч.-практ. интернет конф. Казань, 13 декабря 2011 г. Казань, 2012. С. 73 – 77. 0,3 п.л.

65. Болтанова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения в законах субъектов РФ // Правовая политика современной России: реалии и перспективы: материалы науч.-практ. конф. Иркутск, 10 ноября 2012 г. / отв. ред. Н.В. Безик. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2012. С. 273 – 277. 0,3 п.л.

66. Болтанова Е.С. Сложный правовой режим застроенных земель в земельном праве России // Правовые проблемы предупреждения негативных воздействий на окружающую среду: сб. материалов круглого стола. Астана, 27 ноября 2012 г. / под общ. ред. А.А. Мукашевой. Астана: Мастер По, 2012. С.66 – 70. 0,36 п.л.

67. Болтанова Е.С. Правовой режим земель в контексте реализации прав человека // Проблемы реализации прав человека: история и современность: сб. науч. трудов по материалам II всероссийской науч.-практ. конф. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2012. С. 73 – 79. 0,25 п.л.

68. Болтанова Е.С. Возведение объектов капитального строительства на территориях зон с особыми условиями использования // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права: материалы международной науч.-практ. конф., посвященной памяти д.ю.н.,

проф. М.И. Козыря. Москва, 2 марта 2012 г. / сост. и отв. ред. В.В. Устюкова и Г.Л. Землякова. М.: ООО «Фото-Плюс», С. 350 – 354. 0,25 п.л.

69. Болтанова Е.С. Правовое регулирование строительства нормами природоресурсного законодательства // Сб. науч. стат. международной науч.-практ. конф. «Европейское юридическое образование и наука». Киев: Видавництво Ліра-К, 2012. С. 8 – 10. 0,3 п.л.

70. Болтанова Е.С. Строительство на водных объектах искусственных земельных участков: вопросы права собственности // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов науч.-практ. конф. Москва, 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: ИЗиСП: Изд-во «Анкил», 2012. С. 143 – 147. 0,25 п.л.

71. Болтанова Е. С. Обеспечение устойчивого развития поселений при правовом регулировании возведения объектов недвижимости на их территориях // Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений: тез. докл. науч.-практ. конф. / под общ. ред. Е.Л. Мининой. М.: ФГБОУ ВПО МГУЛ, 2013. С. 84 – 87. 0, 25 п.л.

72. Болтанова Е.С. Право на застройку земель в системе прав граждан и юридических лиц // Государство и права человека: история, современность и новеллы будущего: материалы международной науч.-практ. конф. Кемерово: Кемеровский гос. ун-т, 2013. С. 230 – 234. 0,2 п.л.

73. Болтанова Е. С. Пределы применения и вопросы правопонимания градостроительных норм о застроенных земельных участках // Правовое государство и правосудие: проблемы теории и практики / отв. ред. В.М. Сырых, В.Н. Власенко. М.: РАП, 2014. С. 442 – 448. 0,4 п.л.

74. Болтанова Е.С. Отдельные правовые проблемы реализации земельной политики в сфере строительства // Актуальные проблемы защиты социально-экономических прав человека в России, СНГ и странах Европейского Союза: материалы международной науч. конф., Волгоград, 6 – 7 июня 2014 г. Том 1. Волгоградский институт бизнеса. Волгоград: Изд-во ВолгГМУ, 2014. С. 134 – 138. 0,3 п.л.

75. Болтанова Е.С. Комплексный подход и нормы о предоставлении природных объектов для строительства зданий, сооружений // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: тез. докл. международной науч.-практ. конф. (Москва, 11 апреля 2014 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. М.: ИЗиСП РФ: ИНФРА-М, 2014. С. 234 – 236. 0,25 п.л.

76. Boltanova E. Development of Russian legislation on immovable property complex // Современные тенденции развития национального законодательства. Сборник тезисов III международной науч.-практ. конф. Киев, 2014. С. 138 – 140. 0,2 п.л.