

## КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

**Л. В. Воробьёва**

*ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов*

*Рецензент д-р юрид. наук, профессор В. Г. Баев*

**Ключевые слова и фразы:** выдача разрешений на строительство; земельное законодательство; право на благоприятную окружающую среду; право частной собственности; предоставление земельных участков; экологическое законодательство.

**Аннотация:** Рассмотрены вопросы соблюдения законодательства и защиты прав граждан при предоставлении (выделении) земельных участков для строительства в населенных пунктах и водоохраных зонах.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам имущественные и экологические права. В статье 35 Конституции РФ сказано, что право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 36) граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. В то же время, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, что полностью корреспондирует с п. 3 ст. 17 Конституции РФ. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона [1].

Конституция РФ (ст. 42) гарантирует каждому право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1]. Экологические права включают в себя и право на пользование зелеными насаждениями, водными объектами и береговой зоной без ограничений и в соответствии с установленными нормативами.

К сожалению, как показывает практика, далеко не всегда данные конституционные положения реализуются надлежащим образом через суще-

---

Воробьёва Людмила Васильевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право и процесс», e-mail: Lyudmila-vorobeva@yandex.ru, ТамбГТУ, г. Тамбов.

ствующее административное, земельное, водное и иное законодательство, которое многократно менялось за время после принятия Конституции РФ. Так, Водный кодекс РФ (в ред. от 3.06.2006 г. № 74-ФЗ) [2], вступивший в силу с 1 января 2007 г., существенно упростил порядок предоставления земельных участков, но, тем не менее, не разрешил проблем правового режима объектов недвижимости в водоохранной зоне, защиты экологических и иных конституционных прав граждан.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом не только градостроительных правил, но и требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм. Однако при выделении земельных участков под строительство капитальных объектов порой игнорируются требования Федерального закона «Об охране окружающей среды». В статье 44 данного закона сказано: при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем. В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные, озелененные территории, зеленые, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования [6].

Следствием неправомερных действий местных администраций становится нарушение нормативного качества окружающей среды, уменьшается количество зеленых насаждений с расчетом на человека, порой из-за близкого возведения высотных зданий и сооружений снижается уровень освещенности в квартирах и жилых домах. Нередко правообладатель (собственник, арендатор и др.), получив земельный участок (несмотря на то что решение о его предоставлении оспаривается), сразу же начинает масштабное строительство, чем нарушаются имущественные права граждан, чьи дома, квартиры, земельные участки и иные имущественные объекты располагаются рядом. Так, например, проведение работ по отсыпке грунта на земельном участке, выделенном в береговой зоне (прибрежной защитной полосе), приводит к затоплению паводковыми водами соседних земельных участков и находящего на них имущества.

Обращения граждан в органы, контролирующие соблюдение природоохранного (земельного, водного и др.) законодательства, а также в органы прокуратуры, со ссылками в них на нормы Конституции, не обеспечивают защиту их экологических и имущественных прав. Практика правоприменения показывает, что предпринимаемые юридические меры по отношению к нарушителям далеко не всегда обеспечивают защиту указанных прав граждан. Справедливости ради, следует заметить, что это в значительной степени происходит как из-за несовершенства действующего законодательства, так и самой правоприменительной практики. Действующим земельным и экологическим законодательством возможность предоставления земельных участков в водоохранной зоне, и в особенности в прибрежных защитных полосах, ограничена [4, ст. 27]. В то же время земельные участки, расположенные в пределах водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы, не изъяты из оборота.

Как предусмотрено в источнике [2, ст. 65], на территориях, примыкающих к береговой линии рек, являющихся водоохранными зонами, устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления водного объекта и истощения его вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Обычно ширина водоохранной зоны морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы за пределами территорий городов и других поселений устанавливаются от соответствующей береговой линии.

В границах водоохранных зон предусмотрены прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. В соответствии с п. 11 [2, ст. 65], ширина прибрежной защитной полосы устанавливается от соответствующей береговой линии в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет тридцать метров для обратного или нулевого уклона, сорок метров – для уклона до трех градусов и пятьдесят метров – для уклона три и более градуса. Так, для рек протяженностью от пятидесяти километров и более защитная полоса составляет 200 м.

Проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов в границах водоохранных зон допускаются только при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды [2, п. 16 ст. 65].

Определение на местности границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Однако почему-то Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах [11] в ноябре 2007 г. было признано утратившим силу. Это положение дополнительно к вышеуказанным ограничениям предусматривало, что в пределах прибрежных защитных полос запрещались, в частности, установка сезонных стационарных палаточных городков, размещение дачных и садово-огородных участков и выделение участков под индивидуальное строительство.

Получается, что на этих территориях выделять землю под строительство вроде бы запрещено. Но этот запрет на местах легко обходят, тем более, что он «не стыкуется» со ст. 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» [7], в котором владельцу выделенного для этих целей земельного участка гарантируется право возводить на нем не только жилой дом, но и производственные, бытовые и иные здания, строения, сооружения. Обычно земельный участок в границе прибрежной защитной полосы предоставляется гражданину для целей, вроде бы не связанных со строительством [4, ст. 34]. А в разрешительных документах чаще всего используется формулировка «для ведения личного хозяйства».

Не всегда соблюдаются требования действующего градостроительного, земельного, экологического и административного (муниципального) законодательства при выделении земельных участков, продлении их аренды, выдаче разрешений на строительство объектов (супермаркеты, уни-

вермаги, иные торгово-развлекательные комплексы и объекты) в городах и иных населенных пунктах.

*Во-первых*, при выдаче разрешения на строительство местная администрация не всегда требует все необходимые документы, предусмотренные п. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ. Так, в числе документов, которые прилагаются к заявлению в таком случае, должно быть положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства [3].

Однако бывает и так, что разрешение выдается при наличии отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации объекта. В одном из заключений по объекту «универсальный магазин» было отмечено, что проектная документация не соответствует требованиям нормативных технических документов, в том числе экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям пожарной безопасности. Все это не помешало администрации г. Тамбова выдать фирме-застройщику разрешение на строительство данного объекта в зеленой зоне в непосредственной близости от жилых домов. Даже несмотря на то, что в соответствии с Генеральным планом города Тамбова, территории общего пользования (скверы, парки, бульвары) выделению для строительства не подлежат.

*Во-вторых*, подготавливая необходимые документы (проекты планировки и т.п.), вынося постановления о предоставлении (выделении) земельных участков, заключении договоров аренды и выдаче разрешений на строительство, местные администрации в нарушение требований закона не проводят надлежащую проверку документации по планировке территории и не информируют общественность об изменении планировки территории и о будущем строительстве [3, 9].

Статьей 46 (п. 5, 7) [3] предусмотрено, что проекты планировки и межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления городского округа, *до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях*, прежде всего с участием граждан и иных лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией строительных проектов. Такие же требования содержатся в ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. [8] и в уставах городских округов и городских поселений. Однако в нарушение закона принятые документы нигде не публикуются, публичные слушания не проводятся, жителей города просто ставят перед фактом нарушения их конституционных прав. Поэтому не случайно, что в последнее время нередко горожанами проводятся акции протеста против так называемой «точечной застройки».

Иногда местными администрациями игнорируются требования «Правил охраны газораспределительных сетей», утвержденных постановлением Правительства РФ, о запрете строительства капитальных объектов вблизи газопроводов высокого давления [10].

В постановлениях и других документах местных администраций о выделении земельных участков порой нет каких-либо ссылок ни на Земельный кодекс РФ, ни на Градостроительный кодекс РФ, ни на другие законы и нормативные правовые акты, регулирующие данную деятельность органов местного самоуправления.

В цепочке действий от заявления до узаконивания права на земельный участок или другое недвижимое имущество участвуют: органы муниципальной власти в лице местных администраций; органы, осуществляющие кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости; органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, не говоря уже об контролирующих службах и органах прокуратуры. Но фактически никто реально не проверяет законность предоставления земли будущему субъекту землепользования, а должностные лица, принимающие соответствующие решения не отвечают за нарушение законодательных норм. После того, как право на объект уже получено и зарегистрировано, восстановить статус-кво и защитить нарушенные права граждан практически невозможно. Или это, как минимум, требует огромных усилий и затрат, а также правовой воли и политического мужества от правоохранительных органов.

Вынесение правообладателям предписаний об устранении выявленных нарушений и даже привлечение должностных лиц к административной ответственности [5, ст. 8.12] за нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков мало что меняет в положении тех, чьи права нарушены. Представления руководителям местных администраций о необходимости соблюдении порядка выделения земельных участков в большинстве случаев также не дают должного профилактического эффекта.

Таким образом, противоречия в действующем законодательстве и несовершенство порядка предоставления (выделения) земельных участков способствуют нарушению имущественных, экологических и иных прав граждан, усложняют правоприменительную и судебную практики в этой сфере правоотношений.

#### *Список литературы*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Водный кодекс РФ : федер. закон от 3.06.2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
3. Градостроительный кодекс РФ : федер. закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 16.
4. Земельный кодекс РФ : федер. закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
5. Кодекс РФ об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.
6. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
7. О личном подсобном хозяйстве : федер. закон от 7.07.2003 г. № 112-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2881.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
9. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

10. Правила охраны газораспределительных сетей : утв. постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 г. № 878 // Собр. законодательства РФ. – 2000. – № 48. – Ст. 4694.

11. Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах : утв. постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 г. № 1404 // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5567.

### *References*

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2009, No. 4, art. 445.

2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2006, No. 23, art. 2381.

3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2005, No. 1, part 1, art. 16.

4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2001, No. 44, art. 4147.

5. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2002, No. 1, part 1, art. 1.

6. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2002, No. 2, art. 133.

7. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2003, No. 28, art. 2881.

8. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2003, No. 40, art. 3822.

9. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2009, No. 7, art. 776.

10. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2000, No. 48, art. 4694.

11. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1996, No. 49, art. 5567.

---

## **The Constitution of the Russian Federation and Some Security Issues of Economic and Environmental Rights**

**L. V. Vorobyova**

*Tambov State Technical University, Tambov*

**Key words and phrases:** Constitution of the Russian Federation; construction permits; environmental law; granting of land; land law; the right to favorable environment; the right to private property.

**Abstract:** The paper considers the issues of compliance and protection of rights of citizens in the allocation of land plots for construction in settlements and water protection zones.

---

© Л. В. Воробьева, 2014