

На правах рукописи



**Ухлова Елена Вячеславовна**

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН  
НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.06 –

природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



**4844575**

Москва – 2011

**28 АПР 2011**

Диссертация выполнена на кафедре гражданского права и процесса юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П.Огарева

Научный руководитель: доктор юридических наук  
**Никишин Владислав Васильевич**

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
**Бринчук Михаил Михайлович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук  
**Волков Геннадий Александрович**  
  
кандидат юридических наук  
**Ведышева Наталья Олеговна**

Ведущая организация: Уральская государственная юридическая академия

Защита диссертации состоится «16» мая 2011 г. в 13.00 часов на заседании Диссертационного совета Д.002.002.01 Института государства и права Российской академии наук (119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Института государства и права Российской академии наук.

Автореферат разослан «14» апреля 2011 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент



**Г.Л. Землякова**

## Общая характеристика работы

### Актуальность темы исследования

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Сегодня земля приобрела сложный правовой статус, став недвижимым имуществом особого рода, в котором сочетаются черты природного объекта и товарно-материальной ценности.

Имущественные отношения граждан по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами<sup>1</sup>. Правовой режим земельного участка во многом определяется земельным законодательством, учитывающим природную специфику земли. Необходимым в правовом регулировании земельных отношений становится соблюдение основополагающего принципа приоритета земли как природного объекта и природного ресурса перед ее использованием в качестве недвижимого имущества.

Конституция Российской Федерации, закрепляя право частной собственности граждан на землю, предусмотрела возможность ограничения владения, пользования и распоряжения ею. Такого рода ограничения выступают способом обеспечения публичных экологических интересов. Российские граждане обязаны осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, не допускать ухудшения экологической обстановки на земельном участке в результате своей хозяйственной деятельности.

---

<sup>1</sup> Ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Задача увязать экологические требования с объективными экономическими законами развития общества заключается в установлении баланса интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на природные качества земли, и интересов человека и гражданина в соблюдении гарантированного Конституцией РФ права на благоприятную окружающую среду. Это естественное, неотчуждаемое, принадлежащее каждому от рождения право определяет смысл и содержание принимаемых в Российской Федерации законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение окружающей среды, обязана принимать превентивные меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, гарантировать соблюдение и защиту экологических прав граждан. Этим предопределяется возложение на государство в лице его федеральных и региональных органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций по обеспечению экологической безопасности и конституционно-правовая ответственность за их выполнение<sup>2</sup>.

Достичь разумного сочетания публичных и частных, экологических и экономических интересов в использовании земли сложно без построения четкой законодательной системы возможных ограничений. Нужны комплексные научные исследования проблем нормативного закрепления экологических ограничений прав граждан на землю, оценка опыта практической реализации экологических ограничений в использовании земли в федеральном и региональном законодательстве, актах органов местного самоуправления, решениях судов с позиций достаточности для обеспечения

---

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

права настоящего и будущего поколений российских граждан на благоприятную окружающую среду, равный доступ к земельным ресурсам.

### **Объект и предмет исследования**

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе установления и реализации экологических ограничений прав российских граждан на землю.

Предмет исследования составляют конституционные нормы; нормы федерального законодательства, регламентирующие введение экологических ограничений прав граждан на землю; законы и иные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, решения судов, касающиеся таких ограничений.

### **Цель и задачи исследования**

Основной целью диссертационного исследования является комплексный анализ правового регулирования экологических ограничений прав российских граждан на землю как элемента правового режима земельных участков.

Для реализации указанной цели были поставлены следующие задачи:

- определение понятия экологических ограничений прав российских граждан на землю в различных аспектах и выявление их особенностей;
- исследование целей установления экологических ограничений прав граждан на землю;
- анализ отличий экологических ограничений прав граждан на землю от обременений и ограниченных прав на земельные участки;
- определение классификационных признаков экологических ограничений прав российских граждан на землю и выявление их содержания как элементов правового режима земельных участков;
- характеристика необходимости и достаточности нормативного закрепления экологических ограничений прав граждан России на землю в

федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, актах органов местного самоуправления;

- исследование проблем реализации экологических ограничений прав граждан на землю в субъектах Российской Федерации с учетом интенсивного развития российских территорий.

### **Методологическая основа диссертационного исследования**

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектический и системный подходы к анализу и оценке правового регулирования отношений в области установления экологических ограничений прав граждан на землю в федеральном и региональном законодательстве, актах органов местного самоуправления, решениях судов.

Результаты и выводы получены на основе общих и частных методов научного исследования: формально-логического, сравнительно-правового, системно-структурного, исторического, анализа и синтеза, а также общенаучных методов: наблюдение, обобщение, сравнение. Формулирование теоретических положений и обоснование выводов выполнены с использованием апробированных методов, применяемых в науках международного, конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного права.

**Теоретическую основу исследования** составили труды ученых в области экологического и земельного права, работы которых способствовали теоретическому обоснованию экологических ограничений прав граждан на землю, выявлению тенденций их законодательного регулирования и практики установления: С.А.Боголюбова, М.М.Бринчука, Г.Е.Быстрова, М.И.Васильевой, Н.Д.Вершило, Г.А.Волкова, Е.А.Галиновской, А.К.Голиченкова, О.Л.Дубовик, Ю.Г.Жарикова, И.А.Игнатъевой, И.А.Иконицкой, О.М.Козырь, О.И.Крассова, Г.А.Мисник, В.В.Никишина, В.В.Петрова, Н.А.Сыродоева, В.В.Устюковой и др., а также труды ученых в области теории государства и права, международного права, конституционного, гражданского права:

Ю.А.Дмитриева, В.П.Камышанского, В.И.Крусса, В.И.Курдиновского, Ф.Люшер, А.В.Малько, К.И.Скловского, Е.А.Суханова, В.А.Четвернина.

**Нормативную базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, российское федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления.

**Эмпирическую основу исследования** составили статистические и аналитические данные о работе российских судов, опубликованные и неопубликованные материалы судебной практики.

#### **Степень разработанности темы исследования**

В науке земельного и экологического права системного исследования экологических ограничений прав российских граждан на землю не проводилось.

Общетеоретические аспекты установления ограничений прав граждан были заложены в работах В.И.Курдиновского, А.В.Малько, Н.И.Матузова и в последнее время получили развитие в работах С.Габучевой («Публичные ограничения имущественных прав на землю», 2006 г.), В.В.Гошуляка («Пределы ограничения права собственности в конституционном праве России», 2004 г.), А.А.Гришина («Специфика правовой природы ограниченных вещных прав на землю», 2008 г.), В.П.Камышанского («Право собственности: пределы и ограничения», 2000 г.), Е.А.Суханова («Ограниченные вещные права», 2005 г.).

Споры вызывают вопросы правового регулирования имущественных отношений, объектом которых является земельный участок. Этому посвящены работы Ф.Х.Адиханова («Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли», 2001 г.), В.М.Баранова («Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов», 2006 г.), М.М.Бринчука («Актуальные проблемы соотношения земельного права с гражданским», 2010 г.), В.В.Витрянского («Правовое регулирование имущественных (обязательно-правовых)

отношений в Земельном кодексе Российской Федерации», 2003 г.), Э.А.Гряды («К вопросу о проблемах правового регулирования земельных отношений», 2006г.), Д.В.Жернакова («Правовой режим земельных участков как объектов гражданского оборота», 2005 г.).

Проблем установления экологических ограничений прав на землю касаются работы В.А.Басмановой («Ограничения хозяйственной деятельности на участках, расположенных в зонах с особым режимом использования земель», 2004 г.), С.А.Боголюбова («Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан», 2005 г.), М.М.Бринчука («Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации», 2009 г.), М.И.Васильевой («Публичные интересы в экологическом праве», 2003 г.), О.И.Крассова («Комментарий земельного законодательства», 2004 г.), Д.Г.Лебедева («Экологические ограничения прав на землю в Российской Федерации», 2003 г.).

#### **Научная новизна исследования**

Научная новизна работы вытекает из поставленных задач и определяется значимостью института экологических ограничений прав граждан на землю в условиях интенсивного освоения земельных ресурсов, обостряющихся проблем охраны окружающей среды в Российской Федерации.

В настоящем исследовании впервые была предпринята попытка комплексного теоретического обоснования разноаспектного понятия экологических ограничений прав российских граждан на землю как элемента правового режима земельных участков, определены цели, классификационные признаки таких ограничений.

Всестороннему анализу подвергнуты необходимость нормативного закрепления экологических ограничений прав граждан России на землю в федеральном и региональном законодательстве, актах органов местного самоуправления, их достаточность для обеспечения права настоящего и



будущего поколений российских граждан на благоприятную окружающую среду.

В диссертации осуществлено исследование проблем реализации экологических ограничений прав граждан на землю в субъектах Российской Федерации с учетом развития российских территорий, сформулированы теоретические выводы и предложения, обладающие научной новизной.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Экологические ограничения прав граждан на землю следует рассматривать как закрепленную на межотраслевом уровне форму вмешательства государства в частные интересы, выраженную в установлении пределов реализации субъективных прав лиц на индивидуально определенные земельные участки, необходимую для достижения публичных интересов по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

2. Экологические ограничения прав граждан на землю как элемент правового режима земельного участка могут быть установлены в различных аспектах: ограничение права (собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного срочного пользования); ограничение правомочий (владения, пользования, распоряжения); ограничение деятельности (совокупности действий по использованию земли).

3. В процессе установления экологических ограничений прав граждан на землю должны обеспечиваться требования правомерности вмешательства государства в частные интересы и соответствие вводимых ограничений их назначению.

Требуется понимание законодателем обоснованного соотношения объема прав лиц, использующих землю на праве собственности и иных законных основаниях и полномочий государства по вмешательству в эти права. Соблюдение принципа соразмерности объема экологических ограничений прав

граждан с их целями является основным условием оценки необходимости и достаточности вводимых ограничительных мер.

4. Решения исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, судов в случаях вмешательства в частные интересы граждан, несоответствующего экологическим потребностям, могут быть признаны в качестве злоупотребления правом. Анализ совокупности всех объективных и субъективных факторов введения экологических ограничений прав граждан на землю позволяет выявить наличие или отсутствие состава правонарушения в действиях по установлению таких ограничений и возможность отмены судебных решений, привлечения к ответственности должностных лиц исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

5. Классификационными признаками экологических ограничений прав граждан на землю являются: отраслевой критерий (по месту расположения соответствующих правовых норм); территориальный критерий (федеральные, региональные, местные ограничения); субъектный критерий (ограничения, устанавливаемые по отношению к физическим и юридическим лицам, публичным образованиям); критерий адресации (групповые ограничения – адресованные определенному кругу лиц, индивидуальные – адресованные конкретным лицам); временной критерий (постоянные и временные ограничения); компенсационный критерий (компенсируемые и некомпенсируемые ограничения).

6. В региональном законодательстве осуществляется развитие федеральных норм об экологических ограничениях прав граждан на землю путем конкретизации ограничительных правовых средств – способов императивного правового воздействия в особых условиях использования земель, охраны окружающей среды.

Если федеральные законы содержат открытый перечень оснований ограничения прав граждан на землю, то в каждом конкретном случае во

исполнение федеральных законов экологические ограничения субъективных прав граждан на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления или решением суда с учетом фактических обстоятельств, влияющих на форму, степень, продолжительность их действия.

7. Установленные актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или решениями судов во исполнение федеральных законов экологические ограничения субъективных прав граждан на землю могут уточняться и дополняться в условиях интенсивного освоения российских территорий. Необходимо учитывать в этом процессе объективные потребности установления таких ограничений и сохранение интереса в эффективном землепользовании.

#### **Теоретическая значимость исследования**

Диссертационное исследование на основе анализа и систематизации научно-практического и нормативно-правового материала позволило сформулировать ряд теоретических положений в области правового регулирования экологических ограничений прав граждан на землю в Российской Федерации.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что его положения могут быть использованы: а) в правотворческой деятельности при совершенствовании действующего земельного и экологического законодательства; б) при научных исследованиях экологических ограничений прав на землю; в) в деятельности природоохранных и судебных органов, рассматривающих дела о введении экологических ограничений прав граждан на землю; г) в деятельности органов государственной власти различного уровня в сфере использования и охраны земельных ресурсов; д) в учебном процессе при преподавании курсов «Экологическое право», «Земельное право».

### Апробация результатов исследования

Основные положения диссертационного исследования отражены в опубликованных работах, докладывались на XII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (г. Солнечногорск, 22-23 мая 2006 г.), XIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (г. Солнечногорск, 14-15 мая 2007 г.), заседании круглого стола «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России» (Москва, 9 апреля 2008 г.), XIV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (г. Солнечногорск, 19-20 мая 2008 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного государства и права» (Саранск, 22-23 мая 2008 г.), научно-практической конференции «Тенденция и перспективы развития земельного законодательства» (Москва, 19 ноября 2008 г.), XV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (г. Солнечногорск, 18-19 мая 2009 г.), XVI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (г. Солнечногорск, 17-18 мая 2010 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы реализации прав человека: история и современность» (Саранск, 27 мая 2010 г.).

Изложенный в диссертационном исследовании материал апробирован и используется в лекционных курсах, на семинарских занятиях по курсам «Земельное право», «Экологическое право», специальному курсу «Ограничения прав на землю» на юридическом факультете Ковылкинского филиала Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева.

**Структура работы.** Структура и объем работы обусловлены предметом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографии.

### **Содержание работы**

Во введении обосновывается выбор темы, ее актуальность, определяются цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, излагается методологическая и теоретическая основа, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, сообщается об апробации результатов исследования.

**Первая глава диссертации – «Понятие, цели экологических ограничений прав граждан на землю»** – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – *«Понятие, особенности экологических ограничений прав граждан на землю»* – посвящен выявлению понятия, правовой природы и особенностей экологических ограничений прав граждан на землю.

Основные черты ограничений, пределов права выявляются с учетом выполнения ими регулятивных и системообразующих функций. Различия в понимании «пределов» и «ограничений» признаются методологически важными для уяснения особенностей экологических ограничений прав на землю. В отличие от субъективного права гражданина на землю, вещные права в объективном смысле не ограничиваются, в отношении их могут быть установлены границы (пределы) осуществления.

Диссертант приходит к выводу, что экологические ограничения прав граждан на землю представляют собой форму вмешательства государства в частные интересы, выраженную в установлении пределов реализации субъективных прав лиц на индивидуально определенные земельные участки, необходимую для достижения публичных интересов по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Экологическому ограничению подвергается конкретное субъективное право гражданина на определенный земельный участок. При этом характер ограничений должен быть таким, чтобы в результате реализации субъективного права в установленных границах (пределах) не был нанесен ущерб природному объекту. Одновременно характер установленного ограничения не должен препятствовать пользованию земельным участком в соответствии с его целевым назначением.

По мнению автора, экологические ограничения прав граждан на землю могут быть установлены в различных аспектах: ограничение права (собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного срочного пользования); ограничение правомочий (владения, пользования, распоряжения); ограничение деятельности (т.е. совокупности действий по использованию земли).

Регламентация прав граждан на землю имеет целями не только доступ граждан к земле как к основе их жизнедеятельности, но и обеспечение экологических требований при хозяйственном использовании земель. Социальная функция права собственности и других вещных прав исследуется в связи с ограничениями правомочий собственника земли публичными интересами. Тот факт, что земля как объект вещного права не исключается, не выделяется из природы, остается ее органической частью, позволяет говорить о необходимости установления оптимального баланса норм земельного и гражданского права.

Диссертант считает, что неопределенность в разграничении предмета гражданского и земельного права обусловлена в значительной степени отсутствием системных подходов к правовому регулированию отношений, складывающихся по поводу земли. В связи с этим осуществлен комплексный анализ принципов, определяющих экологические основы регулирования земельных отношений – учета значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритета охраны земли как важнейшего компонента

окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

Отмечается, что права граждан на землю могут быть ограничены только федеральными законами (в том числе актами федерального экологического законодательства), использование земли – федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, решениями судов.

Во втором параграфе – *«Цели экологических ограничений прав граждан на землю»* – исследуются цели установления экологических ограничений прав граждан на землю, средства их достижения.

Исходя из значения целей в праве, которое предопределяет их важную роль в законодательстве, рассматриваются общие, специальные, конкретизированные цели российского законодательства – достижение образца состояния общественных отношений по природопользованию в целом, применительно к отдельным природным объектам (земле), в частности.

В определении целей экологических ограничений прав граждан на землю предлагается учитывать, что экологические интересы находятся в противоречии с интересами экономическими, как объект использования и правовой охраны земля выступает в качестве уникального природного объекта и природного ресурса, охватывает все виды земельных угодий.

В числе общих целей экологических ограничений прав граждан на землю автором называются охрана окружающей среды, рациональное природопользование и обеспечение экологической безопасности, специальных - обеспечение рационального использования и охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды, средства производства в сельском и лесном хозяйстве.

В процессе установления экологических ограничений прав граждан на землю должны обеспечиваться требования правомерности вмешательства государства в частные интересы и соответствие вводимых ограничений их назначению. Государство должно соизмерять потери от ограничений прав граждан на землю с доступными целями.

В результате установления экологических ограничений прав граждан на землю должны быть сохранены природные качества земли; обеспечено рациональное использование земли в интересах настоящего и будущего поколений российских граждан; соблюден баланс публичных и частных, экологических и экономических интересов в процессе землепользования. Автор полагает, что для достижения целей экологических ограничений прав граждан на землю возможно использование широкого диапазона доступных юридических, технических, организационных, финансовых и иных средств.

В третьем параграфе – *«Отличия экологических ограничений прав граждан на землю от обременений и ограниченных прав на землю»* – исследованы концептуальные разработки российских ученых в части определения прав природопользователей, ограничений, обременений и ограниченных прав на землю, представлена характеристика предполагаемых изменений в законодательстве об ограниченных вещных правах. По мнению диссертанта, такая характеристика является не полной без анализа существа экологических ограничений в контексте соотношения публично-правовых и частно-правовых начал в правовом регулировании отношений по использованию и охране земли в разных ее качествах.

Предлагаемые Концепцией развития законодательства о вещном праве изменения гражданского и земельного законодательства позволяют рассматривать земельные участки только как инструмент торгового оборота. Автор считает необходимым во исполнение части 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации, сохранить институт ограничений прав граждан в



земельном законодательстве, обеспечить неукоснительное соблюдение основных принципов регулирования земельных отношений.

Действующее законодательство позволяет трактовать ограничения и обременения как синонимы, допуская путаницу понятийного аппарата нормативных правовых актов. Разграничивая понятия «ограничение» и «обременение», диссертант полагает, что экологическое ограничение относится к существующему субъективному праву граждан на земельный участок и может устанавливаться как по отношению к основному праву на него, так и по отношению к дополнительному праву (обременению).

**Вторая глава диссертации – «Виды и содержание экологических ограничений прав граждан на землю»** – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Виды экологических ограничений прав граждан на землю»* – определяются виды, группы экологических ограничений прав граждан на землю, их классификационные признаки.

При рассмотрении вопросов классификации экологических ограничений прав граждан на землю автор исходит из того, что именно земельные участки в большей степени, нежели другие вещи, могут быть обременены разного рода ограничениями. Причиной имеющегося многообразия видов ограничений прав на землю является неоднозначная их трактовка в отдельных отраслях российского законодательства, где весьма различно соотношение публичных и частных интересов в использовании земли.

Основополагающими в видовом разнообразии экологических ограничений прав граждан на землю диссертант считает конституционные положения, определяющие: значение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; ограничение свободы владения, пользования и распоряжения землей в публичных экологических интересах (недопущение вреда окружающей среде). Резюмируется, что классификационными признаками экологических ограничений прав граждан на

землю являются отраслевой; территориальный, временной, компенсационный критерий, субъектный критерий, критерий адресации.

Автор считает неоправданным отнесение целевого использования земельного участка, возможности совершения сделки купли-продажи участка, занятого в сельскохозяйственном производстве, при условии сохранения его целевого назначения к временным ограничениям правомочий собственника земли. Не могут быть временными ограничениями требования закона по соблюдению рационального использования и охраны земель, сохранения экологической обстановки в процессе их использования.

Во втором параграфе – *«Содержание экологических ограничений прав граждан на землю»* – раскрывается содержание, характер и объем экологических ограничений прав граждан на землю.

Экологические ограничения использования земельных участков стесняют собственников или иных лиц, не являющихся собственниками земельных участков, но использующих земельные участки на иных правах, в совершении действий, связанных с использованием земельного участка.

Диссертант указывает, что характер и объем экологических ограничений прав граждан на землю зависят от категории используемых земель, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков. Наибольшее число экологических ограничений в силу своей значимости имеют земли сельскохозяйственного назначения. Экологические ограничения в использовании гражданами земель могут быть обусловлены особым правовым режимом территорий, требованиями экологической защиты земель, сохранения плодородия почв, охраны окружающей среды, установлением санитарно-защитных, технологических и других зон.

Содержание экологических ограничений прав граждан на землю (природоохранные требования к хозяйственной деятельности; ограничения субъектного состава титульных прав на землю и оборота земли; функциональные и территориальные ограничения в использовании земельных

ресурсов) исследуются в работе с учетом их восприятия в качестве способов регулирования отношений по обеспечению публичных экологических интересов.

Исследование показало, что экологические ограничения прав на землю сохраняются при переходе титульного права на земельный участок к другому гражданину. По мнению автора, экологические ограничения прав граждан при временном занятии земельного участка при чрезвычайных обстоятельствах могут иметь место, когда граждане, являющиеся собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами, имеют возможность продолжать пользоваться ими.

В третьем параграфе – *«Экологические ограничения прав граждан на землю как элемент правового режима земельного участка»* – исследовано влияние экологических ограничений на содержание правового режима земельного участка.

В работе раскрыта объективная необходимость управляющего воздействия соответствующих правовых режимов на общественные отношения по использованию и охране земель с тем, чтобы, удовлетворяя разнообразные потребности человека, земля сохранялась в благоприятном состоянии.

Проведенный диссертантом анализ нормативных правовых актов выявил отсутствие законодательного определения правового режима земель, содержание которого выражается посредством особых правовых конструкций – режимных правовых средств и правил, системы их организационно-юридических гарантий, статуса субъекта режимного регулирования – установление целевого назначения земель; территориальное, функциональное и экологическое зонирование; ограничения прав лиц, использующих земельные участки.

Автором исследуются особенности экологических ограничений прав граждан на землю как элемента правового режима в пределах особо охраняемых природных территорий, закрытых административно-

территориальных образований, земель промышленности и иного специального назначения (предоставленных для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, радиационно и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных объектов).

Отмечается, что ограничения субъективных прав лиц на индивидуально определенные земельные участки, необходимые для достижения публичных экологических интересов, имеют особенности реализации в наиболее экологоемких отраслях хозяйства. Показывается, что правовой режим земельного участка может определяться в процессе резервирования земель, поскольку в этом случае права титульных владельцев на использование земельных участков могут быть ограничены нормами Земельного кодекса РФ и другими федеральными законами.

Особое внимание уделено экологическим ограничениям прав граждан на землю в границах территорий объектов культурного наследия, охранных, санитарно-защитных зон, водоохранных зон, зон охраны источников питьевого водоснабжения.

**Третья глава диссертации – «Проблемы нормативного закрепления и реализации экологических ограничений прав граждан на землю» – состоит из двух параграфов.**

*Первый параграф – «Проблемы нормативного закрепления экологических ограничений прав граждан на землю в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации» – посвящен исследованию соотношения и взаимосвязи федерального и регионального законодательства в части нормативного закрепления экологических ограничений прав граждан на землю.*

Опираясь на конституционные характеристики земли как основы жизни и деятельности всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяющие требование рационального и эффективного использования, охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания

человека, автор исследует необходимость и достаточность нормативного закрепления экологических ограничений прав граждан России на землю в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации.

Вводимые экологические ограничения рассматриваются как межотраслевая система сдержек и противовесов, необходимая для достижения публичных интересов в охране окружающей среды, рациональном использовании природных ресурсов. Проведенный анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ выявил взаимосвязанный характер положений, вытекающих из необходимости соотношения принадлежащих гражданину прав на землю с правами и свободами других лиц, публичными интересами и требованиями по обеспечению адекватности, пропорциональности, соразмерности ограничения прав, их необходимости для защиты конституционно значимых ценностей.

Изучая проблемы законодательного закрепления экологических ограничений прав граждан на землю на уровне субъектов Российской Федерации, автор отмечает неоднозначное изложение соответствующих правовых предписаний в федеральном земельном законодательстве.

По мнению диссертанта, федеральные законы содержат открытый перечень оснований ограничения прав граждан на землю. В каждом случае экологические ограничения субъективных прав граждан на землю во исполнение федеральных законов устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления или решением суда. Фактические обстоятельства установления ограничений влияют на форму, степень, продолжительность их действия.

Соблюдение принципа соразмерности объема экологических ограничений прав граждан с их целями является основным условием оценки вводимых ограничительных мер.

Оценивая законность и обоснованность введения ограничений прав на землю, необходимо исследовать совокупность всех объективных и субъективных факторов, что позволит выявить наличие или отсутствие состава правонарушения в действиях по установлению таких ограничений и возможность отмены судебных решений, привлечения к ответственности должностных лиц исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Во втором параграфе – *«Проблемы реализации экологических ограничений прав граждан на землю в субъектах Российской Федерации»* – исследуются проблемы реализации экологических ограничений прав граждан на землю в субъектах Российской Федерации с учетом интенсивного развития российских территорий.

Автор полагает, что реализация экологических ограничений прав граждан на землю в субъектах Российской Федерации по основаниям, установленным в нормативных правовых актах федерального уровня, служит обеспечению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Судами подтверждаются полномочия субъектов РФ на осуществление правового регулирования по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, включая принятие соответствующих законов и иных нормативных правовых актов. Реализация субъектами Российской Федерации таких правотворческих полномочий не должна допускать противоречий федеральному законодательству. В региональном законодательстве следует развивать федеральные нормы об ограничениях прав граждан на землю путем конкретизации ограничительных правовых средств – способов императивного правового воздействия в особых условиях использования земель, охраны окружающей среды. От того, насколько системно будет представлен комплекс

правовых норм, позволяющих урегулировать конфликтные ситуации, возникающие в процессе введения экологических ограничений прав граждан на землю, зависит эффективность использования земельных участков, соблюдение принципа научно обоснованного сочетания экологических, экономических интересов граждан, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития региональных территорий.

В работе рассматриваются вопросы информационного обеспечения процесса установления экологических ограничений прав граждан на землю в субъектах Российской Федерации. Констатируется отсутствие единого информационного ресурса для хранения сведений о наличии экологических ограничений хозяйственной деятельности на земельных участках, обосновывается потребность закрепления в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований процедуры проведения общественных слушаний и порядка определения их результатов.

Исследование регионального законодательства показало, что, реализуя предоставленное им право, субъекты Российской Федерации устанавливают иные, не названные в федеральном законодательстве виды особо охраняемых природных территорий регионального или местного значения, перечень которых постоянно меняется. На этих территориях вводится различный правовой режим, включая особые условия использования гражданами земельных участков и режим их хозяйственной деятельности. Подобного рода экологические ограничения прав граждан на землю определяются назначением таких территорий и особенностями установленного правового режима использования земель в их границах.

Кроме особо охраняемых природных территорий и их охранных зон, в региональном законодательстве выделяются территории с особыми условиями использования – зоны охраны объектов культурного наследия в целях сохранения исторической, ландшафтной среды.

Указывается, что в региональной практике неоднозначно решается вопрос о необходимости изъятия земельных участков у граждан в случаях создания особо охраняемых природных территорий регионального значения. Не определены и формы учета интересов местного населения при предоставлении территории, акватории для осуществления пользования животным миром.

Резервирование для государственных нужд субъекта Российской Федерации находящихся в его собственности земельных участков осуществляется путем установления ограничений прав граждан на землю по основаниям, установленным федеральным законодательством. Показательно, что резервирование земельных участков сопровождается введением разного объема ограничений хозяйственной и иной деятельности граждан в их границах.

Участие муниципальных образований в земельных правоотношениях исследуется с учетом особенностей их статуса, когда органы местного самоуправления, координируя деятельность соответствующих хозяйствующих субъектов по вопросам землепользования, градостроительства, охраны окружающей среды, не должны превышать пределы осуществления предоставленных им прав.

Диссертант заключает, что установленные актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления или решениями судов во исполнение федеральных законов ограничения субъективных прав граждан на землю могут уточняться и дополняться в условиях интенсивного освоения российских территорий. В этом процессе необходимо учитывать как объективные потребности установления таких ограничений, так и необходимость сохранения интереса в полноценном, эффективном использовании земельных ресурсов.

Все параграфы содержат итоговые выводы. Работа завершена заключением, в котором предложены ряд выводов и рекомендаций.



**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК:**

1. Ухлова Е.В. Злоупотребление правом при установлении ограниченной прав граждан на земельные участки // Право и государство: теория и практика. 2008. № 10. С. 40-43. – 0,5 п.л.

2. Ухлова Е.В. Федеральное и региональное законодательство об ограничениях прав граждан на землю // Российский юридический журнал. 2009. № 4, С. 131-137. – 0,4 п.л.

3. Ухлова Е.В. Публичное и частное в правовом регулировании ограничений прав граждан на землю // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 31-36. – 0,5 п.л.

4. Ухлова Е.В. Осуществление прав граждан на землю: пределы, ограничения, запреты // Экологическое право. 2010. № 5. С. 26-28. – 0,3 п.л.

**Публикации в иных изданиях:**

5. Ухлова Е.В. К вопросу об экологических ограничениях прав граждан на землю // Социально-экономические и правовые проблемы региона: Материалы VI Макаркин. научн. чтений / Под ред. Н.П. Макаркина, Ю.А. Калинин и др. Саранск: Тип. «Рузаевский печатник», 2006. С. 221-223. – 0, 14 п.л.

6. Ухлова Е.В. Контроль за установлением ограничений прав граждан на землю // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы «круглого стола» 9 апреля 2008 г., Москва / М. ИЗиСП. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 237-239. – 0, 2 п.л.

7. Ухлова Е.В. Об установлении ограничений прав граждан на землю в законодательстве субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы современного государства и права (материалы Всероссийской научно-практической конференции. Саранск, 22-23 мая 2008 г.) / Отв. ред. В.В.Никишин и Н.А. Подольный. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2009. С. 322-331, – 0,5 п.л.

8. Ухлова Е.В. Ограничения и обременения прав граждан на землю // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2005-2007 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009. С. 145-147. – 0,2 п.л.

9. Ухлова Е.В. Экологические ограничения прав на землю особо охраняемых природных территорий // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск шестой. 2008-2009 гг.: Учебное пособие для вузов / Под ред. д.ю.н., профессора А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009. С. 203-205. – 0,3 п.л.

10. Ухлова Е.В. Ограничения, запреты как элементы правового режима земель и территорий с особыми условиями использования // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск шестой. 2008-2009 гг.: Учебное пособие для вузов / Под ред. д.ю.н., профессора А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009. С. 401-404. – 0,4 п.л.

11. Ухлова Е.В. Установление ограничений прав граждан на землю как способ разрешения экологических конфликтов // «Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования». Международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС. Том II / Отв. ред. проф. Г.Е. Быстров. М.: ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА имени К.А.Тимирязева, 2009. С. 465-469. – 0,25 п.л.

12. Ухлова Е.В. Цели (назначение) экологических ограничений земельных прав // Актуальные проблемы правоприменения: материалы I Всерос. науч. – практ. конф. / Редкол.: И.Е. Повернинов, О.В. Орешкина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2009. С. 103-106. – 0,2 п.л.

13. Ухлова Е.В. Возможности развития федеральных норм об ограничениях прав граждан на землю в региональном законодательстве // Аграрное и земельное право. 2009. № 11. С. 86-88. – 0,3 п.л.

14. Ухлова Е.В. Ограничение прав землепользования как фактор обеспечения экологической безопасности // Материалы круглого стола «Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации» / Отв. ред. В.В. Никишин, И.Н. Жочкина. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 268-275. – 0,45 п.л.



*УХЛОВА Елена Вячеславовна*

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН  
НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать 11.04.11. Формат 60 × 84 1/16. Усл. печ. л. 1,4.  
Тираж 127 экз. Заказ № 1214

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных оригиналов  
в ГУП РМ «Республиканская типография „Красный Октябрь”»  
430000, Мордовия, г. Саранск, ул. Советская, 55а