Болтанова Елена Сергеевна. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.06 / Болтанова Елена Сергеевна;[Место защиты: Национальный исследовательский Томский государственный университет].- Томск, 2014.- 457 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические положения о понятии застройки земель 23**

1.1. Воздействие на природную среду деятельности по строительству зданий и сооружений 23

1.2. Эколого-правовое значение земельного участка, используемого для строительства здания, сооружения 34

1.3. Искусственно созданные природные объекты как объекты экологических правоотношений 46

1.4. Застройка земель как особая разновидность природопользования. Социально-правовой аспект 59

1.5. Застроенный земельный участок и застроенные земли: соотношение понятий 76

1.6. Классификация застроенных земель и ее правовое значение 87

**Глава 2. Правовой режим земель – основа регулирования их застройки 105**

2.1. История становления правового регулирования застройки земель зданиями и сооружениями 105

2.2. Нормативно-правовое регулирование застройки земель зданиями и сооружениями в Российской Федерации 121

2.3. Место норм, регулирующих отношения по застройке земель, в экологическом праве России 1 2.4. Проблемы определения понятия «правовой режим земель» 155

2.5. Способы установления правового режима земель и застроенных земельных участков 166

**Глава 3. Юридические предпосылки застройки земель 179**

3.1. Общие нормативно-правовые предпосылки застройки земель 179

3.2. Индивидуально-правовые условия застройки земель 197

3.3. Зонирование земель в системе правовых предпосылок 213

3.4. Теоретико-правовые основы предоставления земельных участков и иных природных объектов для их использования в целях строительства 231

3.4.1. Предоставление природных объектов как правовая категория 231

3.4.2. Материально-правовые и процедурно-правовые положения о предоставлении природных объектов в целях строительства (общая характеристика)

**Глава 4. Обеспечение публичных и частных интересов при застройке земель (эколого-правовые вопросы) 264**

4.1. Взаимосвязь публичных и частных интересов в застройке земель 264

4.2. Обеспечение эколого-правовыми нормами рационального использования земель при их застройке 278

4.3. Экологическая экспертиза проектной документации в системе эколого правовых требований по обеспечению охраны окружающей среды 293

4.4. Становление нормативно-правового регулирования «зеленого» строительства в целях экологизации строительной отрасли России 312

**Глава 5. Юридическая ответственность за правонарушения в сфере застройки земель 330**

5.1. Экологическое правонарушение и виды ответственности за его совершение 330

5.2. Классификация административных правонарушений в сфере застройки земель и проблемы применения норм об административной ответственности за их совершение 344

5.2.1. Классификация административно-наказуемых правонарушений в сфере застройки земель 344

5.2.2. Анализ применения норм об административной ответственности за правонарушения в сфере застройки земель 353

5.3. Особенности правового регулирования компенсации вреда окружающей среде, причиненного при строительстве зданий и сооружений с нарушением установленных требований 365

5.3.1. Гармонизация специальных норм, регулирующих компенсацию вреда окружающей среде, причиненного при строительстве зданий, сооружений с нарушением установленных требований 365

5.3.2. Снос самовольной постройки как способ защиты прав при незаконной застройке земельного участка 383

5.4. Принудительное прекращение права на земельный участок в связи с неиспользованием его в целях строительства – земельно-правовой инструмент восстановления правопорядка 394

Заключение 408

Список сокращений и условных обозначений 412

Список литературы 414

## Искусственно созданные природные объекты как объекты экологических правоотношений

Хозяйственная деятельность несет в себе потенциальную опасность негативного воздействия на окружающую среду1. Строительство в бльшей степени относится к агрессивным и интенсивным видам антропогенной деятельности. Предопределенность использования в течение длительного срока застроенной территории для конкретной цели (непосредственно связанной с эксплуатацией объекта недвижимости) свидетельствует о необходимости учета экологических последствий с самых ранних этапов принятия решения о застройки земель, в том числе при определении перспектив использования территории.

ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»2 к компонентам природной среды относит землю, почвы, недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство (см. ст. 1). Помимо компонентов природной среды в качестве элементов природы законодатель называет природные объекты и природно-антропогенные объекты. Разделение природы – единой экологической системы на отдельные компоненты и природные объекты обосновано существованием специального правового регулирования их использования, охраны различными нормативными правовыми актами (земельным, водным, лесным кодексами, законом о недрах и иными). Как отмечал О.С. Колбасов, дифференцируемый подход имеет исторические корни: с глубокой древности люди привыкли различать ее основные компоненты (…), и такой подход существует не только в житейских представлениях, общественном мировоззрении, в практической деятельности, но и отражается в системе управления, планирования и правового регулирования1.

Использование при строительстве земель основывается на их возможности выступать в качестве территориального (пространственно-территориального) базиса для размещения зданий, сооружений. В земельном законодательстве достаточно часто используется термин «строительство», определяются категории земель и виды разрешенного использования земельных участков, на которых допускается создание зданий, сооружений, земельно-правовые последствия не осуществления строительства в установленный срок.

Тесная взаимосвязь и взаимозависимость природных ресурсов определяет тот факт, что застройка представляет собой такой вид использования земель, при котором происходит комплексное влияние и изменение свойств многих компонентов природной среды, природных объектов. При непосредственном осуществлении строительной деятельности меняется их качественное состояние: происходит целенаправленное изменение соответствующей части земной поверхности и расположенных на ней (над и под ней) природных объектов.

Непосредственно с понятием «земля» связано понятие иного компонента природы – «почвы». Законодатель не всегда проводит грань между этими категориями. Отсутствие легального определения понятия почвы на уровне федерального закона приводит к тому, что субъекты РФ в ряде случаев пытаются компенсировать этот пробел федерального законодательства2. При определении понятия почвы представители технических и юридических наук обычно делают акцент на плодородии3 – обязательной характеристике почвы и условии роста и развития растений4. При этом, например, Л.Б. Шейнин считает недопустимым отождествлять понятия «земля» и «почва»: земля – более общее понятие, означающее всякую твердую поверхность1. В.М. Зарьков полагает, что земля и почва могут существовать отдельно друг от друга, поскольку на некоторых участках земли может отсутствовать почвенный покров2. Л.А. Мельник определяет почву как поверхностный слой земли, являющийся природным образованием (компонентом природной среды), обладающим определенными характеристиками, и выполняющий экологические, санитарно-гигиенические и хозяйственные функции3.

При строительстве используется не почва, а именно земля, поверхностный слой которой может включать такой компонент природы, как почва. В этой связи слова Ю.Г. Жарикова о том, что самостоятельное существование понятия «почва» допустимо, однако не всегда целесообразно, так как это не изменяет существа правоотношений4, особенно справедливы для характеристики объекта природопользования в целях возведения зданий, сооружений. Необходимо подчеркнуть, что такой подход не исключает при застройке земель охрану почв как самостоятельного объекта. Так, в ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» к одному из видов негативного воздействия на окружающую среду отнесено загрязнение почв, а в силу ст. 62 названного закона редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы являются особым объектом охраны. При осуществлении строительных работ требуется снятие, сохранение плодородного слоя почвы. Нормы снятия плодородного слоя почвы, потенциально плодородных слоев и пород устанавливаются при проектировании в зависимости от уровня плодородия нарушаемых почв5.

Очевидно, что в подавляющем большинстве случаев строительство влечет уничтожение (нарушение) почвы застроенного земельного участка, прежде всего, такого важнейшего ее свойства как плодородие. Отсутствие почвенного слоя на земельных участках, занятых наземными зданиями, сооружениями, позволяет усомниться в предложении В.А. Лапача об определении используемых земельных участков как геометризированных блоков почвенного слоя1.

Ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков находятся недра (часть земной коры), глубина которых определяется доступностью для геологического изучения и освоения (преамбула Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах»2).

Естественная территориальная ограниченность земной поверхности и необходимость рационального использования ее наземной части, рост населения, научно-технический прогресс, наличие в недрах полезных ископаемых, служащих источником энергии, и иные факторы лежат в основе активного развития подземного строительства. Закон РФ «О недрах» разграничивает такие виды деятельности, как добыча полезных ископаемых и строительство, эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. И в том и в другом случае имеет место недропользование, не всегда получающее соответствующее оформление. Так, несмотря на вторжение в недра правообладателями земельных участков при строительстве подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, деятельность по их возведению специального разрешения на использование недр не требует.

Освоение подземного пространства производится путем приспособления и переустройства выработок, высвобождающихся от горной и технологической деятельности (выработка отработанных рудников, шахт и подземных сооружений, выведенных из эксплуатации), и строительства специальных подземных объектов. Такие объекты являются «вертикально интегрированными».

## Нормативно-правовое регулирование застройки земель зданиями и сооружениями в Российской Федерации

Отношения по застройке земель обладают единством с позиции их состава. Объектом отношений является преобразуемый (предоставленный для преобразования) природный объект (земля, недра, лес, водный объект). Независимо от вида используемого (преобразуемого) природного объекта он выполняет функцию территориального базиса, что определяет способы эколого-значимых действий. Деятельность субъекта оказывает воздействие и на окружающую 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 возникающих экологических отношений. Застройка земель при использовании земной поверхности, пространства недр свидетельствует о наличии специального субъекта отношений – природопользователя – это непосредственно пользователь застраиваемого объекта, тот, за кем закреплена часть природного объекта. Субъектом отношений по застройке земель также может быть и иное лицо, оказывающее воздействие на природу при осуществлении строительства, реконструкции (не обладающее правом на объект, но создающее здание, сооружение, квазиприродный объект). Содержание отношений по застройке земель составляют активные действия по целенаправленному природопреобразованию, результатом которых является искусственно (рукотворно) созданный объект недвижимости, квазиприродный объект и связанные с ними действия по охране окружающей среды и отдельных ее компонентов. При этом «люди, воздействуя на окружающую среду, в первую очередь ставят перед собой цели ее использования, а не охраны»1.

Объективно существующие отношения по природопреобразованию в процессе застройки земель системны. Они являются экологическими; обладают единым содержанием, которое характеризуется направленностью на изменение природы, непосредственно таким изменением и комплексным воздействием на окружающую среду; подчинены единой конечной цели – цели создания рукотворного объекта недвижимости либо особого природного объекта (квазиприродного объекта). С. 90. Возникающие по поводу застройки земель отношения взаимодействуют друг с другом, происходит их взаимопроникновение. Взаимосвязь отношений определяет и тот факт, что деятельность по застройке земель имеет системный характер и представляет собой определенный технологический процесс (нельзя, например, не возведя фундамента, построить крышу сооружения – как объекта недвижимости).

В силу поступательного развития системно организованных и связанных между собой отношений по застройке земель к ним относятся не только возникающие в результате непосредственного преобразования природного объекта, но и сопутствующие им. Взаимосвязаны и взаимообусловлены с отношениями по непосредственному природопользованию общественные отношения по предоставлению природных объектов для строительства, реконструкции, по охране окружающей среды и ее компонентов в процессе застройки земель, по привлечению к юридической ответственности за экологические правонарушения в рассматриваемой сфере. Так, при предоставлении природного объекта для строительства зданий, сооружений уполномоченный орган в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий определяет сроки пользования природным объектом, вид возможного к строительству здания, сооружения, при заключении договора – определяет в нем условия природопользования. Кроме того, заключение договора на использование природного объекта либо принятие соответствующего решения компетентным органом власти является необходимым юридическим фактом, порождающим экологическое правоотношение по застройке земель.

Вступая в отношения по поводу использования природных объектов как определенного территориального базиса, интерес субъекта направлен на непосредственное использование этого природного объекта для создания материального блага. Центральное и фундаментальное место в системе отношений по застройке земель занимают отношения по использованию природных ресурсов, правовое регулирование которых обеспечивается разнообразными нормативно-правовыми актами природоресурсной направленности. В процессе использования природы субъект осуществляет ее изменение. Системообразующие связи между отдельными компонентами природы определяют подход к окружающей среде (природе) как целостному, системно-комплексному образованию и тезис о взаимосвязанности природопользования и охраны окружающей среды. «Использование и охрана природы (окружающей природной среды) – это две стороны одного явления»1. «Если общество не пользуется какой-то частью природы, – подчеркивал Н.И. Краснов, – то не возникает и проблема правовой охраны (за исключением консервативной охраны)»2. На субъекта, использующего (эксплуатирующего) природный ресурс, возлагается обязанность по охране этого ресурса, в т.ч. обязанность его рационального использования. В связи с единством природы на субъекта, преобразующего окружающую среду в процессе строительства, возлагаются и иные обязанности по охране окружающей среды. В процессе застройки земель воздействие на окружающую среду различно. Отсюда субъекты возникающих отношений по застройке земель – это и непосредственно природопользователи, обеспечивающие охрану окружающей среды, в том числе путем рационального использования предоставленного природного объекта, и иные хозяйствующие субъекты, оказывающие воздействие на окружающую среду в результате выполнения строительных работ.

Очевидно, что обозначенные отношения по застройке земель как отношения, посредством которых возникают (существует возможность возникновения) сдвиги в состоянии природы, связанные с ее использованием, ее ухудшение или улучшение3, не безразличны для государства. Природопользование – экологически значимое поведение, реализуемое в системе общественных отношений, важнейшей формой организации которых выступает их правовое регулирование. Задачей законодателя является обеспечение рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды при возникновении и развитии этих отношений в целом (их системы). Правовое регулирование отношений по застройке земель в России направлено на обеспечение цели согласования экономических и экологических интересов общества. При возведении зданий, сооружений происходит использование природного ресурса, и значительное место в правовом опосредовании такого вида природопользования занимают нормы природоресурсного характера.

## Теоретико-правовые основы предоставления земельных участков и иных природных объектов для их использования в целях строительства

В экологическом праве существует дискуссия о предмете данной правовой отрасли, сфере правового воздействия экологического законодательства1. В основу подхода к определению предмета экологического права может быть положен тезис О.С. Колбасова о становлении интегрированной отрасли права – экологического права2.

Достоинством такого подхода является комплексный взгляд на сложные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы. Исторически получили развитие две формы такого взаимодействия: экономическая (потребление и использование природных ресурсов человеком для удовлетворения своих потребностей) и экологическая (охрана окружающей среды с целью сохранения человека и его естественной среды обитания)3. Отношения по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды представляют собой «двусторонний процесс»4. «Охранять природу, если понимать диалектически, – значит рационально, комплексно и научно обоснованно ее использовать»5. Возникающие при использовании природных объектов и охране окружающей среды отношения генетически схожи. Хотя данные отношения разнородны, они едины по сфере возникновения, имеют особые цели и содержание (сохранение, восстановление, улучшение, рациональное использование природы или ее компонентов). Отношения по использованию природных ресурсов и отношения по охране окружающей среды настолько переплетаются, что в реальной действительности их сложно разграничить1, хотя связь этих отношений в ряде случаев не лишена противоречий2.

Экологическое право относится по выражению С.С. Алексеева к «производным образованиям» – интегрированной комплексной отрасли права России («надотрасли или суперотрасли»)3. Нормы экологического права принимаются в целях рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в целом. Такой подход к экологическому праву, получивший в юридической литературе наименование «широкого», позволяет отразить в предмете экологического права двуединый (по своей сути) процесс взаимодействия общества и природы, диалектическое единство экономических и экологических интересов. Роль природных ресурсов определяется, с одной стороны, возможностью удовлетворять экономические потребности человека путем использования (эксплуатации) ресурсов, с другой стороны, – выполнением жизнеобеспечивающей функции и их значимостью в экосистеме. Как подчеркивает С.А. Боголюбов, понимание экологического права как сложной отрасли «позволяет не разделять искусственно природоохранение и природопользование»1.

Отрасли права характеризуются наличием сложных связей и зависимостей. Определенная сфера общественных отношений испытывает правовое воздействие разноотраслевых норм в силу взаимосвязанности общественных отношений. Правовое регулирование экологических общественных отношений осуществляется не только специальными нормами, содержащимися, например, в природоресурсных кодексах, но и нормами гражданского, административного, трудового, уголовного и иной отрасли права. Как отмечал В.В. Петров и подчеркивает М.М. Бринчук, механизм реализации эколого-правовых норм включает в себя и экологизированные нормы, регулирующие различные стадии хозяйственной деятельности2. Достижение цели правового регулирования в сфере охраны окружающей среды «невозможно в отрыве от экологизации иных отраслей законодательства», и «учет природоохранных требований должен стать важнейшем принципом развития всего российского права»3.

Заслуживает внимание существующая среди представителей экологического права точка зрения о трех группах норм, регулирующих экологические отношения: природоохранных, природоресурсных и экологизированных норм иных отраслей права1. Экологизированные нормы российского законодательства обеспечивают интегрированный подход к правовому регулированию связанных между собой отношений в сфере взаимодействия общества и природы. Об экологизированных нормах в составе экологического права высказывались такие ученые, как С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик, А.А. Забелышенский, В.В. Круглов, В.В. Никишин, В.В. Петров и другие. Экологизированные правовые нормы – это содержащиеся в различных нормативных правовых актах, не относящихся к экологическому законодательству, общеобязательные правила поведения, обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды и ее компонентов.

Включение экологизированных норм в разнообразные нормативные правовые акты связано с экономическим развитием страны, угрозой экологического кризиса, усложнением общественных отношений и необходимостью учета законов природы, соблюдения и исполнения человеком экологических требований в различных сферах жизнедеятельности. Формирующим фактором появления и включения в различные по отраслевой принадлежности нормативно-правовые акты экологизированных положений является ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, закрепляющая особый подход к использованию и охране природных ресурсов.

Реформирование в социально-экономической сфере, трансформация общественных отношений неизбежно влекут за собой изменения в системе права, которая, как известно, не является застывшей. С развитием общественных отношений по застройке земель разнообразных объектов происходит усложнение их правового регулирования, увеличение количества и изменение содержания норм права, опосредующих эти отношения, и создается основа для их обособления. Перед юридической наукой ставится вопрос о характере совокупности норм, регулирующих общественные отношения по застройке земель, и их месте в российском праве. Ответить на поставленный вопрос можно с использованием системного подхода1 к названной совокупности норм.

В современной науке можно наблюдать всплеск интереса к познанию системности юридически значимых объектов. Как подчеркивает И.Б. Калинин, систему можно понимать двояко: как множество определенным образом связанных элементов и как качество этой множественности, заключающееся в ее целостности и обособленности2. Система права традиционно определяется как неразрывное единство элементов и соединяющих их системных связей – структуры3. Системность является важнейшим признаком права.

Правовая норма выполняет присущую ей регулирующую функцию и проявляет свою природу только в действии с иными нормами4, поскольку норма действует не одна. Как справедливо отмечал А.С. Шестерюк, «ожидаемый результат правового регулирования может быть достигнут только при условии, что в действие вступят все правовые нормы, которые должны быть применены к данным общественным отношениям»5. Отношения по застройке земель, обладающие своеобразием и единством, в определенной степени автономны от иных общественных отношений. Нормы права, опосредующие эти отношения, обеспечивают самостоятельное и цельное правовое регулирование.

## Классификация административных правонарушений в сфере застройки земель и проблемы применения норм об административной ответственности за их совершение

И, наконец, третью группу составляют условия, предъявляемые к деятельности по застройке. Собственно строительным действиям по освоению земельного участка и иных природных объектов предшествует система предпосылок согласительно-разрешительного характера, соблюдение которых определяет законность выполняемой застройки. При этом такие условия могут иметь предварительное (предшествуют деятельности по застройке земель) и (или) сопутствующее (сопровождают деятельность по застройке земель) значение.

С целью обеспечения прав, законных интересов граждан, а также общественных и государственных интересов государство осуществляет воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов. Самым формализованным и наиболее жестким механизмом государственного регулирования, связанным с допуском предпринимателей к осуществлению различных видов деятельности, является лицензирование, которое должно применяться только в тех случаях, когда существует риск нанесения ущерба при осуществлении деятельности широкому кругу третьих лиц.

Излишнее лицензирование рассматривается как административный барьер для осуществления деятельности, прежде всего в предпринимательской сфере, и к 2011 году Правительство РФ рапортовало о достижении ощутимых результатов в части сокращения лицензируемых видов деятельности1. В частности, лицензирование строительной деятельности было заменено обязательным членством в саморегулируемой организации и получением допуска к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (гл. 6.1 ГрК РФ). По состоянию на 2012 год в Российской Федерации зарегистрировано 234 «строительных» СРО, объединяющих около 103 000 членов; 169 «проектных» СРО, объединяющих около 32 000 членов и 33 «изыскательских» СРО, объединяющих около 8 000 членов2.

Наличие лицензии как обязательное условие застройки земель осталось для строительства, реконструкции только узкого круга специфических объектов в сфере использования атомной энергии (ядерные установки, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов) и объектов недвижимости, составляющих государственную тайну (например, режимные, особо важные военные объекты)3.

Лицензии, выдаваемые на осуществление определенного вида деятельности, указанного в специальных законах, наделяют правом и удостоверяют право их владельца на соответствующий вид хозяйственной деятельности. Лицензия является только одним из видов специальных разрешений, требуемых для непосредственного воздействия на природные объекты в результате строительства, реконструкции зданий, сооружений. Экономическая и экологическая значимость застройки земель определяет в целом разрешительный характер такой деятельности. Как подчеркивает С.М. Зырянов, несмотря на позитивность для общества и государства разрешаемой деятельности, разрешения все же связаны с ограничением прав и свобод граждан, согласуемым с требованиями, установленными ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, т.е. необходимым для обеспечения безопасности личности, общества и государства1.

Для законности возводимой постройки нередко требуется значительное количество волевых актов третьих лиц (не застройщика), при этом в законодательстве в недостаточной степени обосновано и системно используются для их обозначения такие термины, как согласие и разрешение. Данные термины, хотя и схожи между собой, необходимо отличать. Общее заключается в том, что и согласие, и разрешение являются результатом чьего-либо требования (просьбы), т.е. это одностороннее действие (акт) – ответное, это одобрение, имеющее правовую значимость. Разрешение и согласие являются акцессорными действиями. Еще Д.И. Майер писал, что «для того, чтобы согласие признавалось юридическим действием, необходимо, чтобы оно было условием законности другого какого-либо действия»2.

В то же время согласие выступает формой ответного волеизъявления субъекта в равных правоотношениях. Например, для реконструкции объекта капитального строительства, находящегося в общей долевой собственности, требуется согласие всех сособственников на такую реконструкцию (ч. 7 ст. 51 ГрК РФ); прокладка, перенос или переустройство инженерных коммуникаций в границах придорожных полос автомобильной дороги осуществляются владельцами таких инженерных коммуникаций или за их счет при наличии согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги (ч. 3 ст. 19 ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности»). Закрепление в законодательстве согласия как условия застройки земель может иметь не только исключительно частный интерес, но и обусловлено публичным интересом. Как уже отмечалось, строительство на территории некоторых видов специальных зон, установленных в результате спорадического ограничительного зонирования, сопряжено с получением согласия указанных в нормативных актах лиц (для строительства в охранной зоне гидроэнергетического объекта – оператора гидроэнергетического объекта, в охранной зоне линий и сооружений связи, линий и сооружений радиофикации – организации, эксплуатирующей линию связи или линию радиофикации и т.п.). Равенство субъектов отношений, в которых получается согласие, не исключает участие в них органов государственной власти или органов местного самоуправления (см., например, п. 5.1. ст. 45 ГрК РФ).

Разрешение выдается субъектом, уполномоченным нормативными правовыми актами на данное действие и занимающим главенствующее положение в существующих правовых отношениях (отношения власти – подчинения). Принятие решения о разрешении сопряжено с выполнением компетентным органом предварительной контрольной функции и опосредуется правоприменительным актом. Более того, разрешение предполагает наделение правом третьего лица, согласие может и не иметь такой правовой эффект (например, глава местной администрации принимает решение о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования – ст. 28 ГрК РФ или при согласовании градостроительной документации между органами власти и местного самоуправления – см. ст. 12, 16, 25 ГрК РФ). В качестве индивидуально-правовых условий застройки земель законодатель предусматривает разрешение на строительство; разрешение (специальное разрешение) на строительство зданий, сооружений федерального значения; разрешение на создание искусственного земельного участка на водном объекте, который находится в федеральной собственности; разрешение на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок; разрешение на застройку площадей залегания полезных ископаемых, а также на размещение в местах их залегания подземных сооружений в пределах горного отвода и иные.

Важнейшим условием начала застройки земель является разрешение на строительство. Действующий градостроительный кодекс детально регулирует процедуру получения разрешения на строительство, определяет компетенцию органов по выдаче данного документа, закрепляет перечень документов, требуемых для получения разрешения на строительство, содержит иные нормы, регулирующие разрешительную систему1.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ, положения которой дублируются в ЗК РФ, ВК РФ, ЛК РФ, ГрК РФ, Законе «О недрах», иных нормативных правовых актах РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры. Так, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях Закон РФ «О недрах» относит установление порядка пользования участками недр местного значения. В нормативных правовых актах субъекты РФ могут закреплять дополнительные условия начала строительства подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых. Так, в Амурской области требуется разрешение органа местного самоуправления на строительство подземных сооружений местного значения.

Итак, система индивидуально-правовых условий застройки земель представлена тремя группами таких условий, предъявляемых: а) к застраиваемому объекту (используемому природному объекту); б) к предполагаемому (планируемому) к возведению зданию, сооружению и в) к деятельности по застройке.

Осуществление застройки земель с нарушением предъявляемых к условиям ее начала требований свидетельствует о противозаконности деятельности. Правовые последствия такой деятельности должны быть соразмерны содержанию и характеру нарушения. Лицо, совершившее административное правонарушение, привлекается к ответственности (за возведение здания, сооружения без разрешения на строительство, несоблюдение экологических требований при строительстве и иное); если в результате такой застройки причинен вред окружающей среде, имуществу третьих лиц, он подлежат возмещению