

### 1.1. Предмет земельного права

Правильно определить предмет правового регулирования важно для того, чтобы решить, какой конкретно нормативно-правовой акт применим в данном случае. Ошибки в определении предмета правового регулирования ведут к значительным ошибкам в правоприменительной практике.

В области земельных отношений бывает сложно определить предмет правового регулирования, когда они связаны с другими видами правоотношений, в первую очередь гражданскими, особенно после принятия нового ГК РФ, в котором изменены приоритеты в правовом регулировании земельных отношений и нормы гражданского законодательства выходят на первое место. В таких случаях применяется не только земельное законодательство, но и законодательство, соответствующее сложному составу регулируемых отношений в сфере пользования землей. Например, при решении вопроса о взыскании убытков, возникающих при изъятии земель, наряду с нормами ЗК РФ применяются соответствующие нормы гражданского, гражданско-процессуального и другого законодательства. Отношения платного использования земель регулируются финансовым и земельным законодательством.

Имущественные отношения, возникающие при распоряжении земельными участками, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено ЗК РФ.

Из курса теории государства и права студентами известно, что российское право имеет сложную структуру. Оно делится на отрасли, подотрасли, институты, субинституты, правовые нормы и другие более дробные элементы. При этом нормы отрасли права регулируют самостоятельный круг волевых отношений, т.е. имеют самостоятельный предмет правового регулирования. Основным вопросом при определении предмета отрасли права является выделение круга общественных отношений.

Земельное право как отрасль представляет собой системно упорядоченную

совокупность норм, направленную на регулирование общественно-правовых отношений по поводу рационального использования земель и сбережения земли как национального богатства.

Изучение земельного права должно начинаться с изучения в первую очередь особенностей его предмета. Раскрыть предмет отрасли земельного права — значит раскрыть содержание и характер всех тех земельных отношений, которые определяются формами собственности на землю. В предмет земельного права входят элементы административных, имущественных, финансовых и других отношений из-за специфики объекта правового регулирования земельного права — земли.

Земельные отношения как предмет отрасли земельного права. Итак, предметом отрасли земельного права является особый круг общественных отношений по поводу земли (земельных отношений).

*Земельные отношения — это отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, земельными участками, а также по поводу государственного управления земельными отношениями.*

Регулирование земельных отношений основывается на сочетании управления использованием земли в качестве природного ресурса, объекта недвижимости и основного средства производства; многообразия форм собственности на землю и другие природные ресурсы; широких полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в регулировании земельных отношений на своих территориях; признания равенства участников земельных отношений в защите своих прав на землю; недопустимости противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей; государственном управлении землями независимо от форм собственности и иных прав на землю.

*Участниками земельных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, предприятия, организации, учреждения и граждане Российской Федерации. Иностранная юрисдикция органов данной административно-территориальной единицы; последствий деятельности предыдущих поколений и др. В этой связи ЗК РФ определяет лишь цель землеустройства —*

улучшение (а не создание) природных ландшафтов.

1. К предмету правового регулирования относятся также волевые и поддающиеся правовому регулированию общественные отношения, которые нуждаются (с позиций государства и общества) в урегулировании правовыми средствами. Например, невозможно оставить без правового регулирования отношения по установлению нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ, поэтому законодательство определяет обязанности для всех пользователей земли в интересах охраны плодородия почв, охраны здоровья человека и окружающей среды.

2. В предмет правового регулирования включены не всякие общественные отношения, а лишь такие, которые могут быть урегулированы правовым путем. Эта допустимость регламентируется нормами международного права. Так, недопустимо применять российское законодательство, если оно противоречит международным договорам РФ, или законодательный орган РФ не вправе превысить свои полномочия, определенные Конституцией РФ.

3. Наконец, в предмет правового регулирования входят лишь те общественные отношения, которые подпадают под действие правовых норм. Например, правовой обязанностью всех пользователей земель является повышение плодородия почв, однако они не обязаны искусственно создавать почвенный гумус, поддерживать необходимые условия для жизнедеятельности почвенных организмов, создавать какой-то новый тепловой, воздушный, солевой, водный и иной режим почв. Это все — средства, обеспечивающие предусмотренный законом уровень плодородия почв, и вопрос о том, как применять эти средства, законом не регламентируется.

*Следовательно, предметом правового регулирования земельного права являются волевые общественные отношения, которые нужно, возможно и допустимо урегулировать правовыми нормами и которые подпадают под действие правовых норм.*

Предмет правового регулирования можно подразделить на фактически находящийся в сфере правового регулирования и потенциальный. Первый включает в себя земельные отношения, предусмотренные в действующем законодательстве; второй — те общественные отношения, которые не урегулированы законом, хотя и остро в этом нуждаются. Например, законом следовало бы урегулировать критерии мелиоративных мероприятий, пределы воздействия на окружающую среду, ответственность за последствия неправильных мелиоративных мероприятий и т.п.

Предмет потенциального регулирования обусловлен, как правило, пробелами в

законодательстве, отсутствием надлежащего опыта правового регулирования в силу новизны общественных отношений, которые постоянно претерпевают изменения, развиваются, усложняются, а также политическими мотивами и другими причинами.

В отдельных случаях закон предусматривает механизмы преодоления подобных пробелов в правовом регулировании. Так, согласно ст. 10 ГК РФ суд вправе в сходных случаях применять аналогию закона (т.е. применять закон, регулирующий сходные отношения), а иногда и аналогию права (т.е. применять общие начала и смысл действующего законодательства).

Итак, предмет потенциального правового регулирования находится не столько в сфере действия правовых норм, сколько в области практики их применения. Например, порядок возмещения убытков, возникающих в результате нарушения земельного законодательства, осуществляется по аналогии с порядком возмещения убытков в сфере промышленного производства, хотя в земельных отношениях действуют объективные законы природы, не присущие промышленному производству.

Перечисленные общие черты характерны для предмета регулирования любой отрасли права. Земельное право имеет свою специфику, которая обусловлена тем, что *объектом отношений является земля.*

Земля как уникальный объект правового регулирования. Определение понятия «земля» и других терминов земельного права. Для того чтобы определить предмет земельного права, необходимо раскрыть содержание термина «земля». Он многогранен и имеет несколько значений. В том случае, когда мы говорим о Земле как о планете Солнечной системы, одном из космических объектов, она является объектом правового регулирования международного космического права. В ином значении употребляют слово «земля», когда говорят: «Земля является единственным местом обитания человека». Здесь речь идет об отношениях человека, которые складываются в сфере взаимоотношений всех компонентов природы, включая землю, а также о всей совокупности материальных и культурно-бытовых объектов, составляющих среду обитания человека. В таком случае эти отношения изучаются экологическим правом.

Широкое распространение имеет понятие «земля» — *поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией,*

*над которой осуществляется суверенитет Российской Федерации.*

Л

В соответствии со ст. 67 Конституции РФ территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Однако объектом земельных отношений выступает не земля вообще, а конкретный земельный участок, часть поверхности земли, имеющая установленные границы, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражающиеся в земельном кадастре и документах государственной регистрации (ст. 6 ЗК РФ).

В настоящее время в силу уникальности и ценности земель важное значение приобретают земельные права и обязанности граждан и их объединений, образующие специальный институт, который является составной частью содержания земельных правоотношений и правового статуса личности, а также их права: земельно-экономические и земельно-экологические права граждан и их объединений (ст. 42 и 58 Конституции РФ).

Выделение земельного права в самостоятельную отрасль права породило необходимость разъяснения в законодательстве различных терминов земельно-правового характера, что позволяет установить единообразие в толковании и правоприменительной практике.

*Часть земельного участка* — определенная площадь соответствующего земельного участка, которая может быть отграничена на местности и превращена в самостоятельный объект земельных отношений и гражданского оборота, в котором может также участвовать земельная доля — условная часть права на один и тот же земельный участок, принадлежащий нескольким лицам, не отграниченная на местности, имеющая целевое назначение, усредненное количественное и качественное выражение в праве общей собственности на землю.

*Земельная доля (земельный пай)* — установленное законодательством, должным образом оформленное и зарегистрированное право собственности гражданина на

земельный участок.

*Латифундия* — крупная земельная собственность физического лица.

*Земельная рента* — доход, получаемый собственником земли от сдачи в аренду земельного участка.

*Земельный субандеррайтер* — специализированный финансовый институт (земельный банк), выступающий вторичным гарантом заемщика, берущего в банке кредит под обеспечение земельных участков.

*Оборот земель сельскохозяйственного назначения* — переход земельных участков от одного лица к другому на основании договоров купли-продажи, дарения, мены, пожизненного содержания с иждивением, аренды, безвозмездного срочного пользования, передачи в уставной (складочный) капитал или паевой фонд, передачи по наследству, переход в результате обращения взыскания на заложенный земельный участок, изъятия (выкупа) для государственных и муниципальных нужд, принудительного лишения прав в случае ненадлежащего использования земельного участка, конфискации и реквизиции земельного участка, добровольного отказа от прав на земельный участок, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральными законами.

*Земельный правопорядок* — система земельных отношений, устойчиво создававшаяся под влиянием правовой деятельности государства и соответствующая целям, заложенным в правовом регулировании этих отношений.

*Рациональное использование земель* — обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении целей землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами.

*Земельный процесс* как правовое явление охватывает правоприменительную деятельность государственных органов исполнительной власти всех уровней и органов

местного самоуправления, заключающуюся в решении конкретных задач земельно-правового регулирования, и сопровождается определенной правовой формой.

Под словом «режим» следует понимать установленный законом порядок государственного регулирования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения и ответственности, установленной за их совершение.

*Земельный спор* — это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправия перед законом всех участников земельных отношений.

*Разрешение земельного спора* — это правоотношение, урегулированное нормами земельного, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права.

*Понятие «ответственность»* (от слова «отвечать») может рассматриваться как в правовом, так и в неправовом смысле. Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего обще-обязательные правила поведения: Ответственность в неправовом смысле не подразумевает юридические меры воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок.

*Земельный строй РФ* — это совокупность земельных отношений, сложившихся в обществе на основе существующих в нем форм собственности на землю (частной, государственной, муниципальной и иных), и соответствующие им формы владения, пользования и распоряжения землей.

Реформирование правового регулирования земельных отношений не сняло потребности в разработке понятия «земля», а наоборот, аккумулировало эту потребность, так как принимаемые в последнее время федеральные законодательные акты имеют в качестве обязательной вступительной части систему понятий и их определений.

Выработка понятия «земля» позволит определить место последней в иерархии других природных ресурсов, тесно связанных с землей.

Вопрос о критериях формирования правовых понятий природных объектов исследован в земельно-правовой науке недостаточно и продолжает содержать значительные пробелы, требующие устранения: Анализ же земельного законодательства позволяет сделать вывод о том, что ведущими в указанных критериях являются такие свойства природных объектов, которые обуславливают необходимость принятия особых мер со стороны государства, позволяющих обеспечить рациональное использование этих объектов.

Понятие термина «земля» раскрывается в ГОСТ 26640—85 «Зем-ли. Термины и определения», в п. 1 которого сказано, что земля — это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства. Это определение, безусловно, имеет практическую ценность, позволяет правильно вести земельно-кадастровую документацию и разрешать земельные споры. Однако оно не снимает потребности в разработке понятия «земля как объект правовых отношений». Указанное определение хотя и содержит в себе свойства земель, имеющие значение для правового регулирования земельных отношений, но в силу узкоцелевого назначения ГОСТов недостаточно для того, чтобы раскрыть важнейшие элементы этих свойств. Кроме того, ГОСТы не имеют законодательной силы, поскольку являются лишь нормативными документами по стандартизации, и обязательные к исполнению требования в них касаются лишь ограниченного круга вопросов.

Когда земля выступает как важнейшая часть окружающей среды, она является объектом правового регулирования различных отраслей права. *Однако объектом правового регулирования в земельном праве земля выступает как почвенный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией, на которой осуществляется суверенитет Российской Федерации, и используется как основное (главное) средство производства в сельском, лесном хозяйстве.*

В другом аспекте ее правовой статус рассматривается тогда, когда она предоставляется различным предприятиям и организациям в качестве пространственного операционного базиса.



Особенности земли как объекта правового регулирования.

Земля как объект правового регулирования выполняет тройную роль. *В экологическом понимании* — это природный объект, составная часть окружающей среды, взаимодействующая с другими объектами природы — лесами, недрами, водами, а в широком смысле — охватывающая все природные ресурсы.

*С экономической стороны* земля выступает как объект хозяйственной и иной деятельности — является материальной базой всякого производства. Она — источник (ресурс) удовлетворения самых разнообразных потребностей человека.

*В социальном отношении* — это объект собственности. При капитализме решающее значение земли для регулирования земельных отношений имеет социальная функция земли. При социализме земля является в одних странах исключительной собственностью государства, а в других — наряду с государственной — кооперативной, частной и личной собственностью.

В Российской Федерации вся земля находится в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а земельный фонд России в зависимости от основного целевого назначения делится на категории.

1. *Земля не является продуктом человеческого труда — она продукт самой природы.*

Отсутствие стоимости земли не исключает ее денежной оценки в целях наиболее эффективного использования.

Земля — важнейший природный ресурс, главное средство производства в сельском, лесном хозяйстве и пространственный базис для размещения зданий, строений, сооружений и других объектов.

Из сказанного вытекают следующие особенности правового регулирования земельных отношений:

а) земля обладает уникальными, невосполнимыми человеком, только ей присущими свойствами. Для каждого человека она составляет основу жизни, условие его существования, источник удовлетворения его естественных нужд и потребностей, а также место хозяйственной и иной деятельности, способной изменить экологическую обстановку как в регионе, так и в планетарном масштабе. В силу этого основными субъектами земельной собственности должны быть граждане Российской Федерации. В случае, когда земля выступает как важнейший природный ресурс, основа жизни и общенациональное достояние, речь о ней должна идти как о компоненте природы, биосферной категории.

Когда же речь идет об отношениях, возникающих при хозяйственном использовании земли, то этот аспект требует рассмотрения понятия земли как пространственного операционного базиса для размещения производительных сил, основного средства производства в сельском хозяйстве, т.е. как экономической категории;

б) деятельность государственных органов, организаций и граждан относительно земли осуществляется, как правило, с учетом интересов не только настоящего, но и будущих поколений;

в) распоряжение землей на данной территории реализуется через органы местного самоуправления (их администрации), в результате чего должно пресекаться преобладание частных или ведомственных интересов над общенародными;

г) в земельном праве не полностью применяются сроки исковой давности, предусмотренные для гражданских, административных, уголовных и иных правоотношений. Так, если ранее самовольный захват земельного участка мог повлечь за собой уголовную ответственность, то теперь за это предусмотрена лишь административная. Так как земля является единственным местом обитания всего живого, государство в публичных интересах должно осуществлять наблюдение за состоянием земель посредством мониторинга,

который необходимо осуществ-лять в целях:

- своевременного выявления и прогнозирования развития негатив-ных последствий, влияющих на качество и состояние земель, разработ-ки и реализации мер по предотвращению этих процессов;
- оценки эффективности этих землёохранительных мероприятий;
- информационного обеспечения управления и контроля в обла-сти использования и охраны земель, которое должно включать: ре-гулярные наблюдения за состоянием земель, количественными и ка-чественными показателями; сбор, хранение, пополнение и обработку данных наблюдений; создание и ведение банков данных; оценку и про-гнозирование' изменения состояния земель.

Государственный мониторинг земель является составной частью системы государственного мониторинга окружающей среды. Государ-ственный мониторинг должен осуществляться по кадастровым ка-тегориям, угодьям, зонам. Важность земли как места обитания и как источника естественного богатства вызывает необходимость при-нятия специализированных федеральных законов в этой сфере. На-пример, Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государ-ственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохо-зяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003)<sup>1</sup> устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения пло-дородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществле-нии собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами зе-мельных участков хозяйственной деятельности. Обеспечение пло-дородия этой категории земель осуществляется по следующим основным направлениям:

- разработка и реализация федеральных программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначе-ния;
- проведение учета показателей плодородия таких земель, серти-фикация почв;
- государственный контроль за воспроизводством земель;
- учет эталонных участков земель сельскохозяйственного назна-чения (ст. 11).

Государственный контроль за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения и их рациональным использованием проводится в целях соблюдения собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков требований закона.

---

*2. Земля — важнейший компонент окружающей среды, который функционирует по законам живого организма, способствует очищению атмосферы, хранит водные ресурсы, является питательной средой для всего живого. Земная поверхность имеет территориальные ограничения, она не может быть произвольно увеличена людьми в зависимости от их потребностей. Равным образом она не подлежит замене ни-каким другим средством производства, не устаревает и не изнашивается, как это происходит в отношении орудий и средств производства. При рациональном использовании земли ее плодородие постоянно возрастает, что в свою очередь влияет на ценностные характеристики данного объекта. Это, безусловно, свидетельствует о том, что земельные отношения являются отношениями особого рода и не могут, как предлагают некоторые ученые, устанавливаться и определяться нормами гражданского права. Они должны регулироваться нормами земельного права, а нормы гражданского права необходимо учитывать только в части, не урегулированной нормами земельного права.*

Как известно, в новый ГК РФ включена гл. 17, посвященная земельным отношениям. С правовой и экономической точек зрения, ценность земли определяется особенностями, спецификой свойств и признаков, отличающих ее от других имущественных объектов. Это означает, что отношения должны регулироваться и гражданским законодательством. Однако согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ, если имущественные земельные отношения основываются на административном акте (а таких видов земельных отношений, как известно, немало), то эти отношения не регулируются нормами

гражданского права. Они находятся исключительно в сфере земельного законодательства.

Есть еще одна тонкость в проблеме определения соотношения норм земельного и гражданского законодательства. Дело в том, что ст. 72 и 73 Конституции РФ, определяющие предметы исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, устанавливают, что гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации, а земельное законодательство — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Требуется более четкое разграничение сфер применения земельного и гражданского законодательства.

Конституция РФ (ст. 5, 9, 35, 71, 72 и др.) и принятые в ее развитие нормативно-правовые акты, в частности Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2144 «О федеральных природных ресурсах»<sup>1</sup>, положили начало делению неделимой ранее окружающей среды на собственность федеральную, субъектов РФ, муниципальную, частную, общую и др.

Гражданское право не обладает правовым инструментарием учета многообразия и специфики земли как объекта земельных отношений. Оно определяет единые унифицированные правила гражданского оборота и собственности на землю без учета ее уникальных специфических особенностей.

Конституция закрепила процесс «овеществления» всех природных ресурсов и окружающей среды в целом, а ГК РФ в ст. 130, 214 и др. объявил все природные ресурсы имуществом со всеми вытекающими из этого последствиями. Таким образом было произведено изъятие всех природных ресурсов и всей окружающей среды в целом из сферы земельного и экологического права и включение их в сферу действия гражданского права.

Особо следует отметить, что ч. 1 ст. 9 Конституции РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и сохраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а ч. 2 ст. 9 передает эти объекты в частную и иные формы собственности. Разве это не парадокс? Следует также подчеркнуть, что объявление в ГК РФ всех природных ресурсов имуществом противоречит ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ, так как

нарушает неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения права на природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов России, законные интересы, право каждого на благоприятную окружающую среду.

В России с 1990 г. проводится земельная реформа, в результате которой на смену административным методам правового регулирования земельных отношений пришли экономико-правовые, конституционно закрепила многообразие форм земельной собственности и хозяйствования на ней, признание земли имуществом, введение платности землепользования, способствовала формированию земельного рынка и обусловила принятие нового земельного и гражданского законодательства. Все это в корне изменило старое представление о характере и содержании земельных отношений.

Исследуя вопрос о соотношении гражданского и земельного права, следует отметить, что при регулировании земельных отношений необходимо использовать понятийный аппарат и основные принципы, установленные гражданским законодательством, а в земельном законодательстве должна отразиться тенденция земельных отношений, вытекающая из того факта, что земля является особым объектом, который охраняется и используется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому перед земельным правом встают новые задачи в связи с усложнением предмета этой отрасли права.

В силу специфических свойств земли ее оценка в денежном исчислении не соответствует действительной стоимости и, возможно, будет долго отставать от нее из-за непрерывно возрастающей ценности земли.

В условиях рыночной экономики цена земельных участков определяется исходя из спроса и предложения и имеет постоянную тенденцию к росту.

Все это породило необходимость учета земельных ресурсов в виде земельного кадастра, регистрации сделок с землей; требуются критерии рациональности землепользования на всех землях с помощью кадастровых оценок.

С учетом указанного обстоятельства устанавливается и налогообложение. Например, налоги устанавливаются и изменяются в зависимости от состояния земельных участков,

а не по результатам хозяйственной, деятельности (ст. 3 Закона РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 24.12.2002)<sup>1</sup>).

*3. Земля представляет собой весьма сложный хозяйственный объект, обладающий множеством различных свойств и в силу этого находящийся в сфере различных отраслей права:*

*государственного, нормами которого регулируются административно-государственное устройство, государственные границы и суверенитет народов. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп может быть установлен по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления (местной администрацией) особый режим использования земель;*

*- административного, определяющего систему и компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений, устанавливающего ответственность за различные виды земельных правонарушений, и т.п.;*

*- гражданского, нормы которого особенно расширили сферу правового регулирования земельных отношений после принятия нового*

*ГК РФ в 1994 г. В него включено большое количество норм, регулирующих земельные отношения по принципам гражданского права. Восстановление категории «недвижимое имущество», т.е. объектов, неразрывно связанных с землей (строений, сооружений, мелиоративных систем), введение купли-продажи земли, земельного рынка, ипотеки и др. — все это должно способствовать возрастанию роли норм гражданского права в регулировании земельных отношений.*

В связи с проводимой земельной реформой, принятием нового земельного законодательства, Конституции РФ, ГК РФ, который разрешает сделки с землей, формирует земельный рынок, вопрос о признании *имущественного элемента* в земельных отношениях приобретает особое значение. ГК РФ восстановил категорию земельной недвижимости. Но земля — недвижимость особого рода, которая требует особого правового регулирования, отличающегося от регулирования другого имущества. Беспредел в регулировании большей части земельных отношений гражданским правом основан на ошибочном определении, данном в ст. 128 и 130 ГК РФ, где земля называется недвижимым имуществом наряду с другим имуществом, не имеющим уникальных особенностей. Поэтому требуется работа над изменением ГК РФ и приоритета земельного права в регулировании земельных отношений перед нормами гражданского права. Для того чтобы выйти из тупика, в который зашли цивилисты, им необходимо дать в ГК РФ четкое определение понятия вещей. В ст. 128 следует

указать, что вещами являются предметы материального мира или духовной культуры — продукты человеческого труда, а не самой природы, удовлетворяющие потребности людей и не имеющие устойчивых экологических связей, которыми

»  
как невидимой паутиной, окутаны все природные объекты, входящие в состав окружающей среды.

В существенных коррективах нуждается и ст. 130 ГК РФ «Недвижимые и движимые вещи» (в ред. от 17.12.1999)<sup>1</sup>. «К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе многолетние насаждения, здания и сооружения».

Все высказанные соображения по этому вопросу свидетельствуют о том, что ГК РФ регулирует имущественные отношения и не учитывает особенности земли как природного ресурса, которая не является в полной мере объектом имущественных отношений.

4. *Земля является абсолютно недвижимой, а все остальные вещи — относительнонедвижимые,* так как они в принципе переместимы при желании человека.

Представляется, что недвижимость — земля, а все, что находится на земле, — движимое имущество. Эти две составные части — недвижимость и движимое имущество — должны иметь каждая свой самостоятельный правовой статус, определенный в законодательном порядке. При этом не следует также забывать об особом объекте недвижимости как об особом роде имущества, где земля играет главенствующую роль.

Земельный участок и связанные с ним объекты образуют единый комплекс при единстве собственности на участок и здание, который находится в едином владении, пользовании, распоряжении и хозяйственном пользовании.

5. *Горные, лесные и водные отношения по использованию и охране растительного и*



*животного мира, культурных ландшафтов, атмосферного воздуха регулируются специальным законодательством РФ и ее субъектов.*

Земельные отношения имеют имущественное содержание, но в силу своих уникальных и специфических особенностей земля не может стать в полном смысле имуществом, потому что является продуктом самой природы, не имеет и не может иметь имущественной основы. В условиях рынка земли ей придается конъюнктурная оценка и видимость имущественной ценности, следовательно, сделки с землей не должны определяться по правилам имущества, которое является объектом гражданского права.

Объявление в ГК РФ природных ресурсов имуществом противоречит ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 и ст. 42 Конституции РФ, так как нарушает неотчуждаемые и принадлежащие всем от рождения права на природные ресурсы — основу жизнедеятельности народов России, право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 2, 7, 17, 18, 41, 42, 58 Конституции РФ).

Происходящие изменения земельного строя, замена государственной монополии на землю частной, муниципальной и иными формами собственности, введение купли-продажи и разрешение других сделок с землей, формирование земельного рынка вызвали споры о пересмотре соотношения земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений. Законодательный аспект этой проблемы таков: Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»<sup>1</sup> (утратил силу) была отменена ст. 62 ЗК РФ. В результате чего образовался правовой вакуум в сфере регулирования земельных отношений, чем и воспользовались цивилисты. В принятом Указе Президента Российской Федерации от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии земельной реформы в России»<sup>2</sup> проявилась тенденция к сужению сферы регулирования земельных норм. Статья 1 этого Указа гласит, что совершение сделок с землей регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного и иного специализированного законодательства. К сожалению, земельное законодательство долгое время оставалось без правового инструмента — Земельного кодекса, своеобразной земельной конституции. Поэтому наметился переход от принципа приоритета земельного права к гражданскому. В ГК РФ нормы о земельных отношениях построены по принципу гражданских норм (автономия воли, недопустимость вмешательства, свобода распоряжения имуществом, запрет ограничения количества имущества в собственности одного лица и т.д.). Между тем ГК РФ должен регулировать земельные отношения лишь в той мере, в какой они не урегулированы нормами земельного права. Земельное право

основывается на наличии у субъекта собственности не только прав, но и обязанностей рационального использования земель в соответствии с целевым назначением, сильным государственным контролем за соблюдением этой обязанности.

Приоритетность применения специального земельного законодательства в регулировании земельных отношений основывается на общественном сознании социальной функции земли в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности. Поэтому на первое место в использовании земли должны ставиться не интересы пользователя либо собственника (на чем особенно делают акцент цивилисты), а интересы общества, социальная целесообразность.

Таким образом, правовое регулирование земельных и гражданских отношений базируется на принципиально противоположных основаниях.

В связи с изложенным встает вопрос о приоритетности земельного законодательства в регулировании земельных отношений.

Согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ не регулируется нормами гражданского законодательства большая группа земельных имущественных отношений, которые основываются на административном акте или ином властном подчинении одной стороны другой. Анализ п. «о» ст. 71 и п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что существует определенное несоответствие между уровнями земельного законодательства, которое отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, и гражданского законодательства, которое отнесено только к ведению Российской Федерации. Это несоответствие мешает более эффективному применению земельного и гражданского законодательства.

*Гражданское право, таким образом, основывается на обеспечении свободы имущественных прав, а земельное*

—  
*на обеспечении рационального использования и охраны земель как основы жизни и деятельности общества.*

Указанные различия между гражданским и земельным законодательством в разных странах мира имеют свои особенности, но в целом они достаточно стабильны и существуют независимо от социального строя и форм собственности на землю.

Сложившаяся ситуация в правоприменительной практике не может быть признана удовлетворительной, так как регулирование земельных имущественных отношений — это правовая сфера особого рода, которая в силу специфики объекта должна быть отнесена к земельному праву с использованием норм гражданского права<sup>1</sup>.

Земля находится в сфере действия следующих отраслей права:

- *трудового права*, поскольку хозяйственная эксплуатация земельных участков осуществляется работниками предприятия, труд которых регулируется преимущественно трудовым правом. Так, на сельскохозяйственные посевные, уборочные и иные полевые работы распространяется режим рабочего времени; приемы и технологии сельскохозяйственных работ не должны противоречить нормам охраны труда; за нарушения правил полевых работ виновные в этом работники могут привлекаться к дисциплинарной ответственности;

- *экологического права*, поскольку земля представляет собой часть экологической системы (почвенной, воздушной, водной, почвенно-фаунистической и т.п.), одновременно входя в качестве важнейшего элемента в систему биосферы, являясь частью космической системы. Процесс эксплуатации земель в силу этого находится в сфере ряда отраслей: лесного права (в части правил сохранения лесов), водного права (относительно нарушений водно-почвенного режима), горного права (касательно нанесения вреда горными разработками) и т.п. Кроме того, земледелие, например, косвенно влияет и на жизнедеятельность людей, а значит, и входит в предмет правового регулирования законодательства о здравоохранении. Так, за умышленную продажу экологически вредных продуктов питания лица крестьянского двора могут быть привлечены к ответственности.

*Земельным правом* регулируются преимущественно экономические земельные отношения: отнесение земель к категориям по основному целевому назначению, порядок предоставления и изъятия земель; установление и изменение правового режима их использования, кадастровые отношения, их мониторинг, земельные отношения в части разрешения земельных споров и т.п.

*Земельно-экологические отношения* являются предметом земельного права лишь в той части, которая неизбежно присутствует в сфере экономических отношений пользователей земли и государства": соблюдение экологической обстановки в ходе землеустройства, хозяйственного использования земли, обеспечение почвенного режима, необходимого для получения урожайности выращиваемых культур, защита земель от эрозионных и иных неблагоприятных процессов и т.п.

Там, где земельные экономические интересы прекращают свое действие, заканчиваются и пределы действия земельно-правовых норм. Например, в ЗК РФ отсутствуют нормы, устанавливающие запрет на хозяйственную эксплуатацию земель способами, существенно ухудшающими климат региона или вносящими изменение в погодноклиматические условия. Охрану климата предусматривают нормы специального экологического закона, который согласно ЗК РФ, не входит в состав земельного законодательства.

6. Как уже отмечалось, *земельные отношения имеют имущественное содержание, в силу своих специфических особенностей земля является имуществом особого рода.*

Она не имеет и не может иметь стоимости. Ей придается лишь видимость имущественной ценности. В условиях рыночных отношений цена земли определяется по закону спроса и предложения, она имеет тенденцию к увеличению, так как потребность в ней все время возрастает ввиду ограниченности плодородных и

расположенных в более благоприятных условиях земельных участков, в которых постоянно нуждаются люди. Этот фактор активно используется любителями спекулятивных сделок. Для предупреждения негативных последствий земельный рынок должен регулироваться государством. Сделки с землей не должны определяться по тем же правилам, которые действуют при продаже различного имущества. Они должны регулироваться земельным законодательством, которое точнее отражает естественную природу и значимость земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.

Вопрос о недвижимости земли как об особом роде имущества требует специального исследования.

Как представляется, к недвижимым вещам относятся земельные участки, недра и все, что прочно с ними связано (ст. 130 ГК РФ), т.е. объекты, перемещение которых без

ущерба их назначению невозможно, в том числе многолетние насаждения, строения, сооружения и др., но это определение нуждается в существенной корректировке. Данное обстоятельство порождает зависимость судьбы земельных участков от судьбы строений и сооружений, расположенных на этих участках. Так, при переходе права собственности на строение переходит и право на землю, как правило, в размере, пропорциональном долям собственности на это строение (при общем домовладении).

При исследовании понятия «недвижимость» объединяющим фактором является то, что земля — «первичный» и абсолютно необходимый элемент недвижимого имущества. Земля независимо от того, размещено ли на ней другое имущество, сама по себе является недвижимостью, а все, что на ней расположено, — это движимое имущество. Однако при данном определении недвижимого имущества земля является одним из элементов недвижимости. К ней относятся и другие объекты, но земля среди них играет главенствующую роль. Представляется, что каждой части недвижимости необходимо придать свой правовой статус на законодательном уровне.

Установление режима хозяйственной эксплуатации земель, их передача в пользование, аренду, владение или продажа в собственность и изъятие происходят в результате специальных землеустроительных действий.

Вместе с изменением режима земельных участков осуществляется перемещение собственников и других пользователей земель на участок с новым режимом. Так, с предоставлением земельного участка фермеру последний переселяется на него, обзаводится хозяйственными и иными постройками, проводит разработку и окультуривание земель.

В земельных отношениях особую значимость обретает институт соседства, который является неизбежным следствием неперемещаемости землепользования. Этот институт порождает права и обязанности:

- взаимограничению соседского землепользования;
- ущемлению соседского землепользования в пользу того, кто имеет наивысшую общественную значимость.

Земля обладает устойчивой природной неоднородностью, что порождает:

а) дифференциацию правового режима в зависимости от категорий, угодий, зон и других особенностей земель. Так, земли подразделяются на категории по основному целевому назначению: на угодья — по непосредственному целевому назначению; на зоны в зависимости от близости к тем частям земельных участков, которые в силу своих особых свойств обладают особым режимом использования;

б) экономико-правовой режим выравнивания условий хозяйствования на земле. Например, освобождаются от платы за земельные участки лица, осуществляющие их сельскохозяйственное освоение, на весь период, предусмотренный проектом производства работ; с предпрятий и граждан не взимаются земельный налог и арендная плата на землю, находящуюся в периоде ее сельскохозяйственного освоения.

Природная неоднородность земель определяется различными типами почв. Почва — это особое природное тело. Она образуется на поверхности земли в результате взаимодействия органической и неорганической природы. Важнейшим свойством почвы является плодородие. Оно обусловлено наличием в почве органического вещества — гумуса. Благодаря плодородию почвы являются величайшим природным богатством, пользоваться которым нужно очень разумно. Впервые выделил почву как «особое тело» В.В. Докучаев.

Почвы образуются очень медленно. Проходят тысячелетия с момента появления первых организмов на горных породах до полного формирования почвы. За 100 лет мощность почвы увеличивается всего на 0,5—2 см. Почва состоит из твердой, жидкой, газообразной частей и живых организмов. В.В. Докучаев назвал почву «зеркалом природы», подчеркивая тем самым, что она отражает взаимодействие всех компонентов природы, являясь результатом этого взаимодействия. Деятельность человека влияет на образование почв. Минеральная часть почвы состоит из частиц песка, ила, глины,

щебня. На ее долю приходится более 80—90% объема почвы.

Более 100 лет назад В.В. Докучаев доказал, что размещение почв по поверхности земли подчинено закону зональности. В Российской Федерации широтная зональность выражена ярче, чем в других странах мира. Это связано с большой протяженностью России по меридиану и с преобладанием равнинного ландшафта. С севера на юг территории РФ сменяют друг друга: мерзлотно-таежные, тундровые, глеевые, подзолистые, дерново-подзолистые, серые лесные, черноземы, каштановые и бурые, серо-бурые почвы, почвы полупустынь, солончаки, торфяно-болотные почвы.

В Российской Федерации на долю земель сельскохозяйственного назначения приходится около 13% земельного фонда, в том числе пашни — около 8%. Лесами занято 40% территории.

Площадь сельскохозяйственных угодий России — 222 млн га, в том числе: пашни — 132 млн га; сенокосы — 23,5 млн га; пастбища — 64,5 млн га.

- *Земля ограничена в пространстве, которое не может увеличиваться подобно тому, как увеличивается объем имущества. Это порождает потребность в рациональной эксплуатации земель: экономном использовании территории земель, но достигается совмещением рас-полагаемых на ней объектов, нормировании отвода земель в пользование и собственность; ограничении изъятия ценных угодий для несельскохозяйственных нужд; эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения.*

- *Земля не может быть перенесена в другое место. Равным образом она не подлежит замене никакими другими средствами производства, как это происходит в отношении других орудий и средств производства (другого имущества).*

- *При правильном использовании земли ее плодородие не только не ухудшается, а постоянно возрастает.*

Земля обладает большей ценностью, чем обычное имущество. Если имущество изнашивается, быстро устаревает, то земля не подвержена таким изменениям. Более того, даже тогда, когда человечество создает невиданное по своим качествам и ценностям имущество, то и тогда земля будет ценнее его.

Как отмечалось, земля является недвижимым объектом и в отличие от движимого имущества не может переноситься в про-странстве.

Подводя итог изложенному, можно охарактеризовать пред-мет земельного права следующим образом.

1. Предметом земельного права являются общественные зе-мельные отношения, имеющие свое экономическое содержание.

2. Специфика данных общественных отношений обусловлена природными особенностями земли как уникального объекта об-щественных отношений.

3. Земельные отношения — это общественные отношения меж- ду органами государственной власти и органами местного само-управления, предприятиями, организациями, учреждениями и граж-данами по поводу владения, пользования и распоряжения землей, находящиеся в сфере действия преимущественно земельно-право-вых и отчасти гражданско-правовых норм в тех случаях, когда эти отношения не урегулированы нормами земельного права.

Итак, можно дать следующее определение земельного права как отрасли права.

**Земельное право — самостоятельная отрасль права, направленá на регулирование земельных отношений в Российской Федеáрации, ее субъектах, муниципальных образованиях, у юридических лиц и граждан и имеющая своей задачей закрепление, совершенстáование и создание эффективного земельного строя в России, осáнованного на частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности на землю, который обеспечивает рациоáнальное использование и охрану земель, надлежащие условия равáноправного развития форм хозяйствования, воспроизводство плоáдородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды и охáраны земельных прав граждан и других пользователей земель.**



## **1.2. Методы правового регулирования земельного права. Земля как объект правового регулирования**

Адекватным ценности земли как объекту правовых отношений должно быть и регулирование земельных отношений, поскольку землю нельзя приравнять ни к одному имущественному объекту.

Бесценность биопотенциала земли не может быть выражена никакой денежной оценкой. Поэтому земельный учет осуществляется особыми методами земельного кадастра, учитывающего как специфику земель, так и их ценность. Кадастровый учет особо необходим в связи с устойчивой неоднородностью земли, которая бесконечно многообразна в своих различных проявлениях. Такое построение земельно-правового регулирования осуществляется с учетом объективно существующих свойств и особенностей земель.

Россия обладает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно. Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия земли. Перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования.

Государственный земельный кадастр ведется в целях планирования рационального использования и управления земельными ресурсами.

## **1.3. Методы правового регулирования земельных отношений**

При раскрытии сущности земельного права нужно учитывать не только специфику предмета, но и специфику метода. Если предмет отвечает на вопрос, что регулирует отрасль, то метод — как регулирует, т.е. метод представляет собой способ правового воздействия на общественные отношения, составляющие предмет.

*Метод — установленный законодательством способ воздействия на поведение и действия физических и юридических лиц, который вправе применять должностное лицо либо орган в определенных ситуациях.*

Способ воздействия — это установленное законодательством положение, которое изменяет поведение или действия лиц в сторону ограничения или стимулирования.

Метод регулирования земельных отношений отражает специфику своего воздействия. В условиях формирования рынка земли и рыночных отношений необходимо выявить методы с учетом особенностей режима правового регулирования общественных отношений, которые составляют предмет отрасли. Методы правового регулирования обусловлены характером регулируемых отношений, для которых подбираются адекватные им приемы и способы правового воздействия.

Структура методов не является точным отражением структуры регулируемых общественных отношений. В отдельных случаях, когда этого требует обстановка, к однородным общественным отношениям могут быть применены различные методы правового регулирования.

Для земельного права характерны два вида методов: императивный и диспозитивный.

Императивный метод правового регулирования земельных

отношений. Этот метод правового регулирования выражается в установлении субъектов правоотношений и запретов, не подлежащих исполнению.

Установление обязанностей — это ведущий способ правового регулирования, поскольку он занимает значительный удельный вес в содержании земельно-правовых норм. Это — обязанности соблюдать субординацию органов власти в части регулирования земельных отношений, соблюдать приоритет земель сельскохозяйственного назначения, порядок предварительного согласования места размещения объекта на земельном участке и т.д. Введенная законом обязанность для субъектов земельно-правовых отношений исключает какие-либо отклонения в ее использовании. Например, если нарушается обязанность по целевому использованию земель, то может быть прекращено не только такое использование, но и само право на землю (ст. 44, 45 ЗК РФ).

Установление запретов в земельном праве — это определение границ как возможного, так и должного поведения участников земельных правоотношений.

Границы возможного поведения необходимы для того, чтобы пресечь реализацию интересов субъектов земельных правоотношений в ущерб интересам общества и государства. Так, в ходе осуществления промышленного, химического и иных видов производства пользователи земли неизбежно загрязняют окружающую среду и почву, химическими и бактериальными веществами, поскольку экологически чистое производство — это такая же утопия, как и вечный двигатель. Однако такое загрязнение не должно превышать предельно допустимую концентрацию этих веществ в почве, устанавливаемую земельным законодательством.

Границы должного поведения определяются для того, чтобы способы, которыми субъекты земельных правоотношений выполняют свои обязанности и достигают своих целей, не противоречили государственным и общественным интересам и не наносили им вреда. Например, осуществляя строительство на земельном участке, всякий землепользователь обязан руководствоваться градостроительными стандартами и правилами, согласовывать это строительство с землеустроительными, пожарными, санитарными, природоохранными и иными органами, осуществляющими государственный контроль за этой сферой хозяйственной деятельности.

Соблюдение правил должного поведения и ненарушение запретов также жестко регламентируются и обеспечиваются действующим земельным законодательством. Например, за самовольное строительство, к которому относятся нарушение строительных норм и несогласование строительства с соответствующими органами, установлена административная ответственность для граждан и юридических лиц (ст. 9.4, 9.5 КоАП РФ).

Императивный метод правового регулирования земельных отношений исключает юридическое равенство сторон, автономию воли субъектов, предполагая отношения власти и подчинения.

Диспозитивный метод правового регулирования земельных отношений. Диспозитивный метод правового регулирования означает такой способ правового воздействия, при котором субъектам земельных правоотношений предоставляется свобода (собственное усмотрение) в реализации своих целей и задач.

Существует три основных вида диспозитивного метода правового регулирования земельных отношений: рекомендательный, санкционирующий и делегирующий.

*Рекомендательный метод* правового регулирования выражается в предоставлении возможностей альтернативного поведения субъекта земельных правоотношений, когда субъект может выбирать способ своего поведения для достижения поставленной цели. Рекомендации, исходящие от государственного органа, облегчают ему выбор того или иного решения. Например, экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель предусматривает выделение средств местного бюджета для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли. Однако вопрос о том, в каких размерах, в какие сроки и кому выделять такие средства, решается местными органами.

*Санкционирующий метод* выражается в том, что решение о реализации своих земельных полномочий субъект земельных правоотношений принимает самостоятельно, но это решение приобретает юридическую силу лишь после утверждения его соответствующим компетентным органом. Так, материалы предварительного согласования места размещения объекта готовятся заинтересованными "лицами, однако юридически значимыми они становятся лишь после утверждения соответствующими органами местного самоуправления.

*Делегирующий метод* правового регулирования выражается в предоставлении прав и свобод субъектам земельных правоотношений по тому или иному кругу полномочий. Например, исключительно от воли гражданина — собственника земельного участка зависит передача земельного участка по наследству. Государство вправе вмешаться

лишь в случае, если гражданином не было составлено завещание и отсутствуют наследники по закону.

*Метод науки земельного права* заключается в способе изучения не только системы земельно-правового регулирования, но и самих методов регулирования, способствуя их совершенствованию. Так, изучение земельных ресурсов как объекта экологического права позволило экологизировать методы земельно-правового регулирования введением всеобщей обязанности применять такие способы хозяйственной эксплуатации земель, которые не нарушают экологической обстановки на данной территории.

Наука в своей деятельности применяет общенаучные (диалектический, исторический) методы и специальные методы (сравнительного правоведения, социологических исследований, кибернетический, системный и др.).

*Метод земельного права как учебной дисциплины* имеет иное целевое назначение, поскольку направлен на усвоение обучаемыми той части знаний, которые необходимы им для будущей специализации или квалификации. Кроме того, метод земельного права как учебной дисциплины использует закономерности психологического восприятия человеческим сознанием получаемой информации. Познание проходит как минимум три этапа — восприятие, усвоение и практическое закрепление, т.е. собственно получение учебного материала из учебников, пособий, от преподавателей; тщательное осмысливание полученного, отбор и систематизация знаний с учетом будущей специальности, практическое закрепление путем применения тех или иных положений земельного законодательства на практике или в учебных занятиях. Исследовательский характер обучения играет вспомогательную роль, поскольку преподавание специально не занимается получением совершенно новых знаний, оно направлено на распространение и внедрение имеющихся.

Особенности методов правового регулирования земельных отношений. Особенности методов правового регулирования в земельном праве на современном этапе его развития диктуются следующими обстоятельствами.

Для правового регулирования определенных, групп земельных отношений, связанных с оборотом земли, применяется заново разработанная система экономического стимулирования и принятия экономико-правовых мер, установленная новым ГК РФ,

задачами, стоящими перед государством и обществом в современных условиях.

Период перехода к регулируемым рыночным отношениям характеризуется тем, что главной задачей является перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики при обеспечении рационального использования и охраны земель.

Устанавливаются свободы выбора форм хозяйствования. В то же время существует помеха в реализации земельной реформы. Поэтому усиливается императивный метод воздействия на виновных субъектов, которые создают эти препятствия.

В силу этих особенностей в правовом регулировании земельных отношений применяется практически весь спектр вышеназванных методов:

- обязательное требование целевого использования земельных участков;
- запрещение нарушения почвенного плодородия и ухудшения экологической обстановки;
- меры экономического стимулирования охраны земель;
- санкционирование мелиоративных работ соответствующими государственными органами;
- хозяйственная свобода на земле и т.д.

Иначе говоря, в правовом регулировании присутствуют как императивный метод установления обязанностей и запретов, так и диспозитивный метод рекомендаций, санкционирования, делегирования субъектам земельных правоотношений определенных прав.

Однако в указанной системе методов неизбежно выделяются те или иные виды и подвиды. Например, в регулировании порядка использования земель преобладает диспозитивный метод, а в регулировании охраны — императивный. В частности, важность земли как места обитания и как источника естественного богатства порождает необходимость принятия специализированных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 10.01.2003)<sup>1</sup> устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков хозяйственной деятельности. Обеспечение плодородия этой категории земель осуществляется по направлениям, указанным на с. 27.

Правительство РФ ежегодно представляет Федеральному Собранию РФ национальный доклад о состоянии плодородия земель (ст. 12).

В целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения плодородия этих земель (ст. 13).

Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется при условии соблюдения экологических требований (ст. 21).

В связи с тем, что земля является важнейшим компонентом окружающей среды, необходимо усилить ответственность за правонарушения против земельной безопасности. В частности, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»<sup>1</sup> указывает, что необходимо обеспечить правильное и единообразное применение законодательства, так как высокая степень общественной опасности правонарушений в этой сфере обусловлена тем, что объектом посягательства является стабильность окружающей среды и природоресурсный потенциал, а также гарантированное Конституцией РФ право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

В каждом конкретном деле, квалифицируя содеянное, суд должен исходить не только из стоимости и количества потерь, но и учитывать причиненный экологический вред, так

называемый вред, нанесенный растительному и животному миру, а также экосистеме в целом.

---

## 1.4. Закономерности, которым подчинены методы правового регулирования земельных отношений

Анализ действующего земельного законодательства указывает на следующие закономерности, нашедшие отражение в правовом регулировании и в формировании земельно-правовых методов.

1. *Действие объективных законов природы*, с которыми необходимо считаться. Подобно тому как металлические предметы подвержены ржавчине, земля подвержена эрозийным процессам, процессам зарастания кустарником, мелколесьем, сорняками. В силу этого в ст. 42 ЗК РФ предусмотрены обязанности по защите земель от вредных процессов «не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий», т.е. существующий объективный закон природы продиктовал законодателю введение указанного требования и законодатель не мог просто отмахнуться от потребности учета этого обстоятельства.

2. *Действие экономических законов общества*, которые диктуют праву свои условия. Например, ведущим мотивом поведения людей является интерес, а чтобы действие этого интереса не пошло вразрез с интересами общества и государства, последнее сформировало систему правил, устраняющих такую коллизию. Если гражданин или организация потребует построить объект на ценных сельскохозяйственных угодьях, то они могут предпринять любые действия для достижения указанных целей. Поэтому в земельном праве ведущими нормативами являются подразделение всего земельного фонда Российской Федерации на категории земель, установление их целевого назначения, требования охраны в первую очередь сельскохозяйственных угодий (ст. 7, 8 ЗК РФ).



3. Действие социальных законов, отражающих психологию как народов, так и определенных общностей людей, для которых дороги традиции, свое понимание ценностей окружающей среды. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп возможно установление особого режима использования земель, формы собственности на землю в республиках в составе Российской Федерации могут устанавливаться согласно конституциям этих республик, т.е. учитываются особенности социальной психологии данных народов и народностей. Это-му же способствует преимущественное право на получение земельного участка гражданами, проживающими в данной местности, о чем сказано в Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов»<sup>1</sup>

; , Это закреплено и в п. 3 ст. 31 ЗК РФ.

### **1.5. Специфические особенности методов правового регулирования земельных отношений**

Из общетеоретического курса известно, что большинство отраслей права имеет императивный метод правового регулирования.

Однако метод правового регулирования, присущий данной конкретной отрасли права, безусловно, должен отражать специфику ее предмета.

В земельном праве предметом являются земельные отношения, которые складываются по поводу земли, являющейся уникальным природным объектом и составляющей основу жизнедеятельности всего человечества, что особенно выделяет ее по сравнению с другим имуществом в гражданском праве.

К земле необходимо относиться как к имуществу особого рода, принадлежащего всему народу России, которое ограниченно может участвовать в гражданском обороте в строго установленном законом порядке. Должны быть существенно ограничены правомочия собственника по распоряжению землей в интересах как пользователей, так и всего общества в целом в силу уникальности данного объекта.

На современном этапе развития земельных отношений в числе методов правового регулирования важное значение приобретает метод обязательного государственного контроля и надзора за охраной и рациональным использованием всех земель, особенно земель сельскохозяйственного назначения в связи с принятием Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.2003)<sup>1</sup>, и усиления государственного регулирования этой сферы отношений через специально уполномоченные органы, придания им особых полномочий для усиления их роли в силу того, что земля обладает уникальными непроемимыми человеком свойствами, ограничена по местоположению. Эти свойства и черты земли не позволяют считать ее в полном смысле имуществom.

Наличие формирующегося земельного рынка в России предполагает два обязательных условия: хозяйственную свободу и достаточную для этого определенность земельных отношений, ибо свобода без определенности есть анархия, а определенность без свободы — кабала. Оба эти условия удачно обеспечивают договорные формы хозяйственных взаимоотношений, а поэтому договор — обязательный спутник формирующегося земельного рынка, эффективно вторгающегося в земельные отношения.

Рыночная свобода начинает активно проникать во все институты земельного права России. Поэтому договорный метод правового регулирования земельных отношений в условиях формирования земельного рынка в России с каждым днем приобретает все большее значение.

Но, несмотря на это, установленные неограниченные свободы в совершении сделок в гражданском законодательстве не могут полностью распространяться на земельное право, которое должно иметь приоритет в регулировании земельных отношений. В земельном праве следует использовать при совершении сделок общие положения, установленные гражданским законодательством<sup>1</sup> с учетом определенной специфики в земельном законодательстве по данному вопросу (например, порядок оборота земельных участков и др.)<sup>1</sup>.

При совершении сделок необходимо учитывать специфику объек-та земельных сделок, ведь земля — имущество особого рода. Она не имеет имущественной оценки, но в условиях рынка ей придается конъ-юнктурная рыночная стоимость. В силу этого земля' приобретает не-кое имущественное содержание.

Контроль за соблюдением указанных правил по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним возложен на Минюст Рос-сии.

Однако, по нашему мнению, отраслевой метод земельно-правового регулирования в период бурного формирования рынка земли должен больше отражать специфику предмета своего воздействия. Это ме-тод правового регулирования земельных отношений с учетом природ-ного происхождения земли и ее общечеловеческого значения. Его ре-гулятивное воздействие проявляется в прекращении «овеществления» отдельных природных ресурсов и окружающей среды в целом, отно-шения к ним не как к обычному имуществу, а как к собственности, принадлежащей в силу единства и неделимости естественной среды всему многомиллионному народу России; в последовательном осуще-ствлении принципа целевого использования земельных ресурсов, ус-тановления особых правил при вовлечении земель в гражданский оборот, ограничения распорядительных прав собственников земли, имея в виду его общечеловеческое значение в интересах всего об-щества, введения полноценного земельного кадастра и мониторинга земель и др.

Суммируя сказанное, можно сделать вывод, что метод земельно-правового регулирования, во-первых, включает в себя весь спектр пра-вового воздействия на субъектов земельных правоотношений при без-условной гармонизации их интересов, во-вторых, он обусловлен особен-ностями предмета правового регулирования и задачами, стоящими перед обществом и государством на современном этапе. И здесь опять- таки актуально учитываются интересы отдельной личности, групповые интересы целых народов.

Земельное право является сложным образованием и обладает собственным методом правового регулирования. Его специфика за-ключается в том, что он сочетает в себе черты властно-авторитар-ные (власти и подчинения) и автономные (юридического равенства), характерные для методов гражданского права. Тем самым он полу-чает новое содержание, свойственное только земельному праву и отличающее его от любой другой отрасли российского права.

*Метод земельного права представляет собой способы и приемы воздействия на поведение людей, которые соответствуют характеру и природе земли как уникального природного ресурса; жизненно необходимого всем гражданам.*

Итак, под методом правового регулирования в земельном праве понимается совокупность императивных и диспозитивных способов воздействия государства на поведение людей, обусловленных политическими, социальными, экономическими особенностями земельных отношений, объективными законами общества и природы. На современном этапе методы правового регулирования земельных общественных отношений должны организовать это регулирование в целях рационального использования, охраны земель и эффективного на них хозяйствования.

Однако следует отметить, что в нынешних условиях четко прослеживается тенденция к усилению государственного вмешательства в регулирование земельных отношений, к преобладанию императивного метода над диспозитивным.

---

## **1.6. Принципы земельного права**

Развитие правовой системы происходит по схеме «от общего к частному». Основопологающие положения земельного законодательства закрепляются в Конституции РФ, детализируются, конкретизируются в специальных законах, постановлениях, управленческих актах, имеющих общенормативное значение.

Принципы земельного права как отрасли права представляют собой «микросхему» данной отрасли.

Системность принципов как в зеркале отражает систему земельного права. В силу этого принципы земельного права можно классифицировать как общеправовые (конституционные), принципы Общей части земельного права и принципы его Особенной части.

К общеправовым принципам относятся: признание, соблюдение и защита прав граждан, включая права на землю, как обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ); юридическое равенство граждан в получении (приобретении) прав на землю (доступа к земле); принцип свободного выбора гражданами прав на землю и обязанности государства, органов местного самоуправления по обеспечению земельных прав граждан и объединений; принцип гуманизма; принцип законности в земельных отношениях; принцип интернационализма, имеющий международную и национальную стороны; принцип стимулирования рационального использования земли ее пользователями; принцип субъективного вменения, т.е. применение земельно-правовой ответственности за виновные земельные правонарушения, и др.

Отраслевые принципы земельного права обусловлены особым характером регулируемых общественных земельных отношений, которые в свою очередь определены спецификой регулируемого объекта земельного фонда Российской Федерации, состоящего из разных по своему правовому режиму отдельных категорий земель. Эта специфика породила принципы, которые можно разделить на две части: относящиеся к Общей части земельного права и относящиеся к Особенной части. В основу деления положены уникальные свойства, присущие земле как специфическому объекту.

Принципы земельного права содержатся:

1. в Конституции РФ, где сказано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). Статьи 7, 8, 10—12, 15 посвящены земельным отношениям. В Конституции закреплено и гарантировано, право граждан и объединений иметь в частной собственности землю (ч. 2 ст. 9 и ч. 1 ст. 36). В случае отказа в предоставлении земельного участка гражданин может

обратиться в суд за защитой своего права. В ч. 4 ст. 29 и ст. 42 закреплено право граждан на информацию о всевозрастающей роли демократического общественного контроля в сфере земельного права;

2. *в декларациях нормативно-правовых актов.* Так, в земельном законодательстве был провозглашен принцип равноправия всех форм земельной собственности и форм хозяйствования на земле (См. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»

1  
;

3. *в конкретных нормах земельного права.* Так, ЗК РФ закрепляет принцип приоритета земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с другими категориями земель, обеспечивает принцип целевого использования земель, при постоянном (бессрочном) пользовании создает предпосылки для устойчивости прав на землю и т.д.;

4. *в текстуальном смысле действующего законодательства.* Анализируя нормы ЗК РФ, посвященные землеустройству, можно прийти к выводу о наличии приоритета экологических интересов общества над экономическими, поскольку задачи землеустройства подчинены созданию благоприятной окружающей среды и улучшению природных ландшафтов.

Принципы земельного права характеризуются следующими признаками:

1. они являются руководящим началом в нормативно-правовом регулировании земельных отношений, им не могут противоречить «рядовые» нормы земельного права. Так, недопустимо отводить под сельскохозяйственные нужды земли, являющиеся ценными сельскохозяйственными угодьями;

2. в самых общих чертах система принципов земельного права является микросистемой, схемой права, подобно тому как у любого организма в природе или технике имеется своя микросхема;

3. среди принципов земельного права также имеется иерархия, в которой одни принципы занимают вышестоящее положение по отношению к остальным. Например, принцип обеспечения благоприятной окружающей среды является главенствующим по

отношению к принципу рационального использования земель;

4. система принципов динамична: по мере развития правовой системы появляются новые принципы, уходят в прошлое старые. Например, с введением регулируемых рыночных отношений ушел в историю принцип бесплатности землепользования, его заменил принцип платного пользования землями, вместо принципа максимального расширения фонда сельскохозяйственных угодий пришел принцип оптимального формирования этого вида угодий, поскольку беспорядочное расширение площадей под земледелие не проходит бесследно для окружающей среды.

В ст. 1 нового ЗК РФ и других нормах земельного законодательства сформулированы основные принципы.

Рассмотрим принципы, присущие Общей части земельного права, по отдельности и раскроем их содержание.

1. *Учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земель осуществляется исходя из представлений о земле как об объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы существования и иной деятельности на территории РФ, и одновременно как о недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю.*

2. *Принцип приоритета интересов народов, населяющих данную территорию, и защиты прав человека.* Этот

принцип выражается в том, что:

- земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ);

- каждый житель России является «собственником» этого природного дара. Это конституционное право закреплено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ. Государство гарантирует судебную защиту в реализации этого права;
- приобретение земельных участков в собственность осуществляется лишь в порядке, предусмотренном законом;
- в интересах охраны здоровья человека устанавливается право каждого гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), определяются нормативы предельно допустимой концентрации вредных химических, бактериальных, паразитарно-бактериальных и радиоактивных веществ в почве, стимулируется производство экологически чистой продукции путем установления повышенных цен на нее;
- в п. 4 ст. 28 ЗК РФ установлено, что не допускается отказ в предоставлении в собственность гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства;
- участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, означающее, что граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и формах, которые установлены законодательством.

В содержание указанного принципа входит приоритет экологического благополучия окружающей среды в данном регионе при использовании земель. Это выражается в том, что:

- необходимо создать условия для поддержания устойчивых ландшафтов и охраны земель как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием ее в качестве недвижимого имущества, т.е. владение, пользование и распоряжение землей осуществляется



собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружаю-щей среде;

- использование земли способами, нарушающими экологическую обстановку территории, эксплуатация земельного участка, приводящая к снижению плодородия почв, ухудшению экологической ситуации, являются основными для изъятия этого участка;

- при размещении, проектировании, строительстве и вводе в экс-плуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооруже-ний, а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель и окружающей среды, обязательно должны предусмат-риваться и осуществляться мероприятия по охране окружающей сре-ды, являющиеся составной частью вышеуказанных работ, а проведению таких работ должны предшествовать положительные заключения госу-дарственной санитарно-гигиенической и экологической экспертизы;

- непрерывно осуществляется мониторинг земель, представляющий собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда, для свое- временного выявления изменений, их оценки, предупреждения и уст-ранения последствий негативных процессов;

- при осуществлении деятельности по использованию и охране зе-мель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здо-ровье человека, даже если это требует больших затрат (приоритет ох-раны жизни и здоровья человека).

*3. Принцип целевого использования земель.* Если имущество (зда-ния, сооружения, машины и т.п.) может использоваться не только по целевому, но и по иному назначению (производственное здание — в качестве склада, трактор — иногда в качестве средства перевозки гру-зов), то землю недопустимо использовать для тех целей, которые не указаны в документе, удостоверяющем режим ее использования. На-пример, недопустимо использовать пашню под лесопосадки, если она не отведена для этих целей, и наоборот, участок, предназначенный под лесопосадки, нельзя постоянно использовать под пашню.

Целевое назначение земель — установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) для конкрет-ных целей в соответствии с категориями земель.

Правовой режим определяет совокупность правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории.

На землях, отнесенных к нескольким категориям, действуют все правила и ограничения, установленные для соответствующих категорий земель.

В случае спора по правовому режиму земельного участка приоритет имеет категория земель более строгого правового режима.

Целевое назначение и правовой режим основных категорий земель определяются федеральными законами, законами субъектов РФ и отражаются в градостроительной и землеустроительной документации.

Строго целевое использование земли представляет собой центральный момент земельного законодательства, поскольку режим эксплуатации земель, по сути, сводится к отнесению их к категориям, указанным ЗК РФ, в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством.

Принцип целевого использования земель выражается в том, что:

- земли Российской Федерации подразделяются на семь категорий по основному их целевому назначению;
- внутри категорий земель происходит подразделение их по угодьям. Так, земли сельскохозяйственного назначения подразделяются на пахотные, пастбищные, сенокосные и др.; земли поселений — на земли застройки, общего пользования, сельскохозяйственного использования и т.п., земли природоохранного назначения включают в себя земли заказников, земли лесов, выполняющих защитные функции, и т.п.;
- земельная территория, установленная в порядке землеустройства, ее организация

обязательны для собственников земли, землевладельцев, землепользователей, в том числе и арендаторов;

- устанавливаются дополнительные правила, возникающие из соседства режимов землепользователей. Так, законом устанавливаются разные сервитуты, а также водоохранные зоны рек и водоемов, границы которых закрепляются на местности специальными информационными знаками. Земельные участки в пределах зон у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются. Пользование этими земельными участками осуществляется с соблюдением установленного на них режима.

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральным законом и законами субъектов РФ.

Категория земель указывается:

- в постановлениях органов исполнительной власти и решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель особо охраняемых территорий и земель иного назначения;
- свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю;
- документах государственного земельного кадастра;
- документах государственной регистрации.

Нарушение установленной ЗК РФ, другими федеральными законами подведомственности перевода земель из одной категории в другую является основанием для:

1. признания недействительными актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также сделок с земельными участками, совершенных на их основании;
2. отказа в государственной регистрации прав на землю.

Дифференцированный подход к установлению правового режима земель заключается в том, что при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Приоритет сохранения ценных земель и земель особо охраняемых территорий означает, что изъятие ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или уменьшение ценности земель других категорий.

Реализация этого принципа обеспечивается ст. 27, 30—32, 79, 94, 101 ЗК РФ и специальным федеральным законом.

4. *Принцип устойчивости прав на землю* является обязательным условием рационального использования угодий, поскольку лицо, не имеющее уверенности в стабильности своего права на землю, не будет заботиться об ее сохранности и о повышении ее плодородия.

Право на землю всех пользователей землей является конституционным правом. Оно защищается и гарантируется ст. 2 Конституции РФ.

Гарантии стабильности прав на землю выражаются в следующем:

- гражданам гарантируется право на получение земельных участков и на судебное обжалование отказа в предоставлении этих участков;
- в законе дан исчерпывающий перечень оснований изъятия земельных участков у собственника, землевладельца, землепользователя и арендатора;
- свобода хозяйственной деятельности гарантируется принятием определенного перечня прав и обязанностей по хозяйственной эксплуатации земель, закреплением положений о недопустимости вмешательства государства и его органов в деятельность предприятия без оснований, определенных законом, под страхом возмещения убытков, причиненных таковым вмешательством.

*5. Принцип равноправного положения всех форм земельной собственности и всех форм хозяйственной эксплуатации угодий* выражается:

- а) в отсутствии господства каких-либо форм собственности или хозяйствования над другими.

В Конституции РФ и федеральном законодательстве установлено разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственности муниципальных образований.

В случаях установления каких-либо приоритетов форм собственности на землю или форм хозяйствования на ней перед иными формами собственности и хозяйствования заинтересованные пользователи земли вправе оспорить данное нарушение в установленном порядке, а если такое нарушение может иметь своим следствием существенное ограничение конкуренции или ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан, то обратиться в Антимонопольный комитет РФ для принятия соответствующих мер (п. 1 ст. 3 Закона РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. от 09.10.2002)');

б) в выравнивании способов хозяйственной эксплуатации земель путем освобождения от платы за землю лиц, осваивающих ее или восстанавливающих нарушенные не по их вине угодья, установлении дифференцированных земельных налогов в зависимости от качества угодий.

6. *Принцип платного использования земель, являющийся обязательным условием их эффективной эксплуатации.* Например, применение на некоторых территориях страны норм бесплатного отвода земель для ведения крестьянского хозяйства вместо стимулирования их развития дало обратный эффект, поскольку люди относились к бесплатно полученному участку как к даровой вещи.

В соответствии с Законом РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 24.12.2002)<sup>1</sup>, а также согласно ст. 65, 66 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования угодий, их охраны, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечения развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирования социальных фондов финансирования этих мероприятий (ст. 2 Закона).

Формами платы являются: земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), арендная плата и нормативная цена земли. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи (кроме арендаторов, с которых взимается арендная плата) облагаются ежегодным земельным налогом. Нормативная цена земли

устанавливается для обеспечения экономического регулирования отношений при передаче земли в собственность гражданам, определении общей долевой собственности на землю, передаче ее по наследству, дарении, путем получения банковского кредита под залог земельного участка и в других случаях<sup>2</sup>.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных п. 3 ст. 65 ЗК РФ. Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель устанавливается Правительством РФ<sup>1</sup>.

В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от нее (ст. 66 ЗК РФ «Оценка земли»).

Оценка земельных ресурсов — определение кадастровой стоимости земельных участков на рентной основе с учетом плодородия почв, природных и экономических условий, местонахождения земельных участков в соответствии с зонированием и районированием земель<sup>2</sup>.

При осуществлении оценки земельных ресурсов используются данные мониторинга земель, государственного земельного кадастра, других обследований и наблюдений за состоянием земель, проводимых в установленном порядке. Для проведения оценки земельных ресурсов образуются в установленном порядке оценочные комиссии, в состав которых входят государственные и независимые эксперты, имеющие соответствующие лицензии. Утвержденные в установленном порядке данные о кадастровой стоимости земельного участка применяются при определении платы за землю и осуществлении государственного регулирования оборота земли.

В настоящее время в России одна из основных проблем — распределение природно-ресурсной ренты, т.е. разницы между ценой, по которой продается природный ресурс, и расходами на его добычу, включая определенную нормативную прибыль.

Другого потенциального источника доходов, сопоставимого с природно-ресурсной рентой, сейчас в России нет, но большую часть этой ренты в России забирает предприниматель, хотя принадлежать она должна владельцу эксплуатируемых ресурсов — государству<sup>3</sup>.

Земельный налог устанавливается на основе ренты, исходя из плодородия почв, других природных и экономических условий, местоположения земельного участка, и не зависит от результатов хозяйственной деятельности владельцев земельного участка. Для определения земельного налога проводятся периодические оценки земельной ренты, образующейся у владельца земельного участка. Порядок, периодичность и сроки проведения оценок земельных участков устанавливаются законами субъектов РФ.

В ч. 1 ст. 14 НК РФ предусмотрена трансформация земельного налога в единый налог на недвижимость<sup>1</sup>. В соответствии с ч. 2 указанной статьи при введении налога на недвижимость прекращается на территории соответствующих объектов взимание земельного налога, а также взимание налога на имущество организаций и граждан.

Введение единого налога на недвижимость власти обосновывают тем, что это будет способствовать развитию рынка недвижимости и особенно земельного рынка, более эффективному использованию как зданий и помещений, так и земельных участков. Поэтому во всем мире этот налог считается наиболее собираемым и одним из самых стабильных<sup>2</sup>.

Единый налог на недвижимость требует от федеральных органов, субъектов РФ и органов местного самоуправления коренного изменения подхода в сфере регистрации учета собственности и взимания с нее налогов (а это находится в компетенции одних органов) и создания общей информационной системы (а земля находится в ведении другой организации).

Для сбора единого налога на недвижимое имущество население необходимо срочно вовлекать в кондоминиумы, которые и станут платить за землю под домами, в настоящее время находящимися в муниципальной собственности. Указанный налог должен прийти на смену трем действующим сейчас налогам — налогу на землю, налогу на имущество юридических и физических лиц.



Это важное мероприятие должно проводиться поэтапно, а не для всех субъектов налогообложения сразу.

Арендная плата за земельный участок устанавливается договором между владельцем и арендатором. При этом учитываются рентные оценки земельного участка, периодически проводимые с целью определения земельного налога. Земельным законодательством устанавливается прогрессивный земельный налог. Так, граждане, имеющие в собственности, пожизненно наследуемом владении, бессрочном (постоянном) пользовании земельные участки, суммарная площадь которых превышает предельные размеры, установленные земельным законодательством, облагаются прогрессивным земельным налогом за часть площади земельного участка, превышающую предельный размер ставки прогрессивного земельного налога, устанавливаемого законами субъектов РФ путем введения повышенных коэффициентов к утвержденным ставкам земельного налога для земель данного целевого использования в зависимости от кратности превышения норм предоставления земельных участков.

Для неиспользуемых сельскохозяйственных угодий устанавливается повышающий коэффициент к земельному налогу либо они облагаются налогом как несельскохозяйственные земли.

Особенностью принципа платности использования земель является то, что платежи за землю направляются на финансирование, мероприятий по охране и повышению плодородия земель, ведение государственного земельного кадастра, землеустройства, мониторинга земель, территориального планирования и государственного контроля за использованием и охраной земель.

Постановлением Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли» установлена нормативная цена земли<sup>1</sup>. Она не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

*Нормативная стоимость* — это расчетная стоимость земельного участка определенного качества и местоположения, определяется исходя из потенциального дохода от использования земельного участка за расчетный срок окупаемости.

*Кадастровая стоимость* — стоимость земельного участка, установленная на основании государственной кадастровой оценки земель и используемая для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Порядок проведения кадастровой оценки земель устанавливается Правительством РФ.

*Рыночная стоимость* — стоимость земельного участка, устанавливаемая в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности. В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от его рыночной стоимости. Рыночная стоимость земли рассчитывается исходя из средней цены на продаваемые земельные участки за истекший год.

*Арендная плата* — плата за аренду земельного участка или земельной доли, устанавливаемая сторонами арендного договора.

*Фиксированная арендная плата* — арендная плата, устанавливаемая Правительством РФ, субъектом РФ или органом местного самоуправления за аренду соответственно государственных или муниципальных земель с учетом размера средней арендной платы и рыночной стоимости на земельные участки, сложившихся за истекший год.

Рыночная стоимость земельного участка и фиксированная арендная плата утверждаются не реже одного раза в год и публикуются в местной периодической печати.

Основанием для проведения независимой оценки является договор между оценщиком и обладателем прав на земельный участок, заключаемый в письменной форме и не требующий нотариального удостоверения.

*7. Принцип рационального использования земель, выражающийся в их эффективной эксплуатации при одновременном повышении качества.* Содержание данного принципа различно для различных категорий земель: при использовании земель сельскохозяйственного назначения принцип их рационального использования выражается в максимальном получении урожаев принадлежащем качестве продукции, систематическом повышении плодородия сельскохозяйственных

угодий; при использовании земель несельскохозяйственного назначения рациональность выражается в максимальной экономии земельных участков, размещении объектов на участках наиболее выгодным способом; при использовании земель природоохранного назначения (рекреационного, историко-культурного и т.п.) рациональным будет такое использование земельных участков, при котором максимально обеспечивается специальная цель использования данных земель (эффективный отдых граждан, обеспечение надлежащего содержания историко-культурных объектов и т.п.).

8. Принцип комплексного подхода в использовании земель обусловлен тем, что земля неразрывно связана со всеми другими объектами природы и человеческой деятельностью.

Этот принцип выражается в том, что:

- при решении вопросов предоставления, передачи (продажи) земли в собственность, землевладение, землепользование или в аренду учитываются экологические, экономические и социальные последствия такого отвода, перспективы использования данной территории и ее недр;
- деятельность всякого пользователя земли, нарушающая установленный законом режим природопользования, может быть приостановлена в порядке, определенном законодательством, до устранения допущенных нарушений.

Например, может быть приостановлена деятельность предприятия, хотя и соблюдающего правила землепользования, но наносящая вред недрам, водам и лесам, расположенным вблизи этого хозяйства или непосредственно в его границах, т.е. не допускается осуществлять охрану одного природного объекта во вред другому.

9. Принцип плановости в использовании земель. Соблюдение его необходимо для

правильной организации хозяйственной эксплуатации земель и их охраны.

Планирование осуществляют:

- а) органы местного самоуправления (местная администрация), которые обязаны планировать использование земли, разрабатывать программы по рациональному их использованию, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;
- б) землепользователи, землевладельцы, собственники и другие субъекты земельных правоотношений, ведущие хозяйство на земле, поскольку каждое предприятие обязано планировать свою деятельность;
- в) землеустроительные органы, обязанные разрабатывать прогнозы, республиканские и региональные программы и схемы использования и охраны земельных ресурсов и схемы землеустройства.

10. *Принцип подконтрольности государству использования и охраны земель, поскольку:*

- соблюдение земельного законодательства подконтрольно государству в отношении всех субъектов земельных правоотношений;
- установлена специальная процедура, в рамках которой осуществляется государственный земельный контроль;
- своевременное предоставление сведений о состоянии и использовании земель является обязанностью каждого собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя и арендатора;
- государству подконтрольна хозяйственная деятельность любого предприятия, в том числе и связанная с использованием земель.

11. *Сочетание интересов общества и законных интересов граждан.* Согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение земельным участком.

В ч. 2 ст. 36 Конституции РФ сказано, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Это положение Конституции РФ конкретизируется в ст. 60—63 ЗК РФ.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земель.

Принципы, присущие Особенной части земельного права. Особенность данных принципов состоит в специфике правового режима отдельных категорий земель, входящих в государственный земельный фонд России.

1. *Земли сельскохозяйственного назначения имеют приоритет перед другими категориями, выражающийся в следующем:*

а) в первоочередном порядке предоставляются для нужд сельскохозяйственного производства угодья, пригодные для сельскохозяйственных целей;

б) для несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для сельского хозяйства, либо, в исключительных случаях,

сельскохозяйственные угодья худшего качества;

в) устанавливается перечень земельных участков, представляющих особую ценность для данного региона, в том числе опытные поля (участки) научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, изъятие которых не допускается.

Земли сельскохозяйственного назначения служат главным средством производства в сельском хозяйстве, наиболее важной категорией земель в земельном фонде России. Поэтому в законодательстве и закреплён приоритет земель сельскохозяйственного назначения по сравнению с другими категориями земель, который является важнейшим принципом Особенной части земельного права.

2. Ко второй по значимости категории земель в земельном фонде России относятся *земли поселений* (городов, поселков городского типа — дачные, рабочие и курортные поселки и сельские поселения). В этой категории земля функционирует как фундамент, место для возведения различных строений и сооружений. Поэтому понятие рационального использования этих земель существеннейшим образом отличается от рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (исключение — земельные просеки, используемые для сельскохозяйственных целей согласно ст. 84 и 85 ЗК РФ). Земли поселений предназначены для обслуживания городов, поселков городского типа и сельских поселений.

3. К следующей категории земель относятся *земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны* и иного специального назначения. Специфика правового режима этой категории земель, как и всех земель в земельном фонде России, закреплена в законодательстве. Эти земли предназначены для различных специальных целей, как правило, не связанных с сельскохозяйственным производством. Неудивительно то, что в законодательстве указанная категория земель так и называлась — «земли специального назначения».

Важное место среди других категорий земель занимают *земли особо охраняемых территорий и объектов (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения)*.

На этих землях осуществляют свою деятельность государственные природные заповедники, в том числе био-сферные, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к этим участкам земли и водного пространства территориях могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

4. *Земли лесного фонда* представляют собой один из элементов экологической системы лесов, участвующих в природном функционировании всей экосистемы. Земля выступает здесь в двояком значении: как пространственный базис, на котором произрастает лесная растительность, и как средство производства, питающее корневую систему лесов почвенными компонентами (влажностью, питательными веществами и др.).

5. Правовой режим *земель водного фонда* урегулирован водным законодательством, он тесно переплетен с правовым режимом земель, на которых расположены водные объекты, в силу чего земли водного фонда выделены в самостоятельную категорию. Главной составной частью этой земельной категории являются водопокрытые земли, т.е. такие, которые покрыты водой относительно устойчиво (вечно или большую часть времени года), в том числе такие, которые заняты естественными водоемами, а не искусственными. К их числу нельзя отнести земли, покрываемые водой лишь в короткие промежутки времени.

6. Правовой режим *земель запаса*. Запасы земли —: это резерв государства.

## 1.7. Место земельного права в общей системе права России

Общественные отношения как предмет правового регулирования весьма динамичны и подвижны,\* между ними нет застывших граней, а по-этому в практике правового регулирования зачастую возникают проблемы в разграничении предметов правового регулирования, вынесенный вопрос, о том, к какой отрасли права можно отнести тот или иной случай.

В силу этого и встает проблема отграничения земельного права от других отраслей права и определения места его в общей системе права России.

Рассмотрим основные критерии, позволяющие отграничить земельное право от смежных правовых отраслей.

1. От *государственного* права земельное отличается тем, что предметом регулирования последнего являются экономические земельные отношения, а не отношения по государственному устройству, обусловленные политическими мотивами, что составляет задачу правового регулирования государственного права.

Земля как территория регулируется земельным правом в качестве территориального базиса размещения производительных сил: строительства объектов, выращивания лесополос, отведения земли под пашню и т.п. Нормы же государственного права решают вопросы при организации и определении границ территории как обязательного признака государства; эти границы определяют пределы государственной власти.

2. От *административного* права, для которого характерно наличие власти и подчинения, земельное отличается тем, что хотя в нем и



присутствуют отношения субординации, но они касаются лишь регулирования узкого круга земельных общественных отношений, за пределами которых субординация, соподчиненность прекращается. Этим кругом являются те отношения, которые влияют на судьбу земли. На-

пример, недопустимо без разрешения компетентных органов приступать к использованию земельных участков до установления границ этих участков в натуре (на местности) и выдачи документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования и аренды. Соответствующий государственный орган тем самым имеет решающее слово в деле предоставления земельного участка. Однако за пределами этого управленческого действия (т.е. когда границы участка установлены в натуре и выдан соответствующий документ) полномочия указанного органа кончаются, и он не вправе обязать землепользователя совершать действия, не предусмотренные законом.

*3. Отграничение гражданского права от земельного до принятия нового ГК РФ почти не вызывало особых затруднений и состояло в том, что объектом второго являлась земля, а не какое-то другое имущество.*

Закрепление в новой Конституции РФ частной собственности на землю, восстановление в законодательстве категории недвижимости, разрешение купли-продажи земли, а следовательно, и появление земельного рынка, разрешение залога земли, ипотеки и др. дали возможность цивилистам поставить вопрос о пересмотре важнейшего и основополагающего принципа в отношении земельного и гражданского законодательства.

До принятия нового ГК РФ существовал приоритет земельного законодательства в регулировании земельных отношений по сравнению с гражданским законодательством, который был закреплен во всех основополагающих актах в гражданском праве и существовал на протяжении десятилетий<sup>1</sup>.

Ликвидация важнейшего приоритета в земельном праве началась с Указа Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (утратил силу), в котором было закреплено, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, природоохранного и иного специального законодательства.

ГК РФ не только закрепил все эти нововведения, но и продемонстрировал наиболее яркий пример отхода от принципа приоритета земельного права в регулировании земельных отношений, в него включено большое число норм, регулирующих земельные отношения по принципам гражданского права (купля-продажа земли, ее неограниченное приобретение и т.п.). Однако главное — в нем исключена норма о том, что гражданское право регулирует земельные отношения лишь в той мере, в какой они не урегулированы земельным законодательством. Зачеркнув все положительное, что было наработано в нашей стране земельным правом, обратили не всегда оправданное внимание на гражданское право.

В Российской Федерации земля и другие природные ресурсы составляют основу жизни и деятельности общества, именно в этом качестве они используются и охраняются. Следовательно, правовое регулирование использования и охраны земли есть правовая сфера особого рода, роль которой выполняет земельное право.

Но самое главное состоит в том, что гражданское и земельное право базируются на разных принципиальных положениях правового регулирования имущественных отношений.

Гражданское право исходит из автономии воли субъектов, недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности имущества, свободы распоряжения имуществом вплоть до его порчи и уничтожения, свободы договоров и т.п.

Автономия воли означает способность лица и имеющуюся у него (предоставленную государством) возможность самостоятельно и свободно формировать и проявлять свою волю. Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Из сказанного видно, что гражданско-правовой метод предполагает широкую возможность выбора между несколькими вариантами поведения в пределах, установленных законом, иными словами, диспозитивность в гражданско-правовом регулировании преобладает. Земельное же право исходит из наличия у субъекта собственности не только прав, но и обязанности рационального использования земли в соответствии с целевым назначением; нормирования количества земли в собственности, государственного контроля за использованием и охраной земель, регулирования рынка земли и т.п.

Однако если обычное имущество представляет собой материальное благо, созданное

человеческим трудом, то земля — естественно возникший объект природы, который подобен организму и существу-ет по особым объективным законам природы. Эти признаки нашли свое отражение в земельном праве и не присущи гражданско-право-вому регулированию. Так, если улучшение имущества, сданного вна-ем, допустимо по правилам гражданского права лишь с согласия най-модателя, то улучшение арендованной земли (повышение плодородия и т.п.) является обязанностью арендатора независимо от согласия арендодателя.

Если же объектом гражданских отношений является имущество, не-разрывно связанное с землей (здания, сооружения), либо земля (почва, грунт), отторгнутая и потерявшая природную взаимосвязь, то данные общественные отношения входят в предмет гражданско-правового регулирования. Например, купля-продажа садовых домиков, плодово-ягодных насаждений, почвосмесей, применяемых в парниках и тепли-цах, регулируется нормами гражданского права.

Согласно ч. 3 ст. 2 ГК РФ, если имущественные земельные отно-шения основываются на административном акте (а таких видов земель-ных отношений, как известно, немало), то эти отношения не регулиру-ются нормами гражданского права. Они находятся в исключительной сфере земельно-правового регулирования. Поэтому неправомерны высказывания некоторых ученых-цивилистов о том, что все без исклю-чения земельные отношения должны регулироваться нормами граж-данского права.

Включение земли в отношения собственности, а значит, и сделки купли-продажи, осложнили отграничение земельных отношений от гражданско-правовых. Так, например, при продаже земельного участка возникают две группы отношений: земельные, касающиеся переофор-мления купленных земельных участков, и гражданские, возникающие при процедуре купли-продажи этих участков. Земельно-правовая и гражданско-правовая процедуры тесно переплетаются и взаимообус-ловливают друг друга: земельно-правовые нормы дают основания гражданско-правовым сделкам, а в гражданско-правовых сделках практиче-ски реализуются земельно-правовые нормы.

ГК РФ вновь восстановил категорию недвижимости.

Расширение сферы действия гражданского законодательства во многом основано на ошибочном понимании понятия вещей (просто вещей), данном в ст. 128 ГК РФ «Виды объектов гражданских прав», и неправильном определении в ст. 130 ГК РФ

«Недвижимые и движимые вещи». Подробно об этом уже было сказано.

Внесение соответствующих изменений в указанные статьи ГК РФ позволит изъять землю (недвижимость) и другие природные ресурсы, а следовательно, и всю экологическую систему России в целом, из дальнейшего «овеществления», исключить эти отношения из сферы только правового регулирования гражданского законодательства и включить их главным образом в сферу земельного законодательства, установив его приоритет в регулировании очень важной части земельных отношений перед гражданским законодательством, которое следует применять к земельным отношениям лишь в тех случаях, когда они не урегулированы земельным законодательством.

4. *Отличие финансового права от земельного* заключается в том, что если предметом первого являются отношения по обороту финансовых средств, то в предмет второго финансовые отношения входят частично и лишь в той части, которая касается обеспечения условий надлежащего использования земельных участков. Например, финансирование проектно-изыскательских работ по размещению объектов на земельных участках допускается только после вынесения органом местного самоуправления решения о предварительном согласовании места размещения данных объектов. Иначе говоря, нормы земельного права взаимодействуют с финансово-правовыми лишь в области, обеспечивающей устранение причин и условий, способствующих нерациональному размещению этих объектов и непроизводительных затрат на проектно-изыскательские работы.

5. *От экологического права земельное* отличается тем, что если эколого-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в связи с охраной экосвязей природных объектов, то земельное право регулирует преимущественно экономические земельные отношения, возникающие в связи с предоставлением, изъятием земель, порядком их использования. При этом в предмет земельного права входят и отношения, связанные с экологизацией землепользования, однако эта экологизация имеет вспомогательный характер. Так, требование улучшения экологической обстановки на территории в результате хозяйственной деятельности является обязательным элементом землеустроительных действий и деятельности по реализации прав собственника на землю, землевладельца, землепользователя и арендатора земли.

Если в предмет эколого-правового регулирования входят отношения, связанные с охраной вод, лесов, недр, дикой фауны и атмосферного воздуха, то в предмет земельного права входят лишь отношения, связанные с использованием земли. Согласно

ЗК РФ, горные, лесные, водные отношения, а также отношения по использованию и охране растительного и животного мира, культурных ландшафтов и атмосферного воздуха регулируются специальным законодательством.

Земельно-правовые и эколого-правовые отношения тесно переплетаются и взаимообуславливают друг друга. Например, земельно-экологические права граждан — право граждан на благоприятную окружающую среду, элементами которой являются земля, почва (ст. 42 Конституции РФ), а также право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ст. 36 ч. 1 Конституции РФ), владеть, пользоваться, распоряжаться ею единолично или совместно с другими гражданами (ст. 35 ч. 2 Конституции РФ), право граждан на неприкосновенность земли как недвижимого имущества (ст. 35 ч. 2 Конституции РФ).

6. *От аграрного права земельное отличается тем, что предметом первого являются производственные отношения, складывающиеся в сфере производства сельскохозяйственной продукции, а земельно-правовое предписание направлено на создание надлежащих предпосылок для сельскохозяйственной эксплуатации угодий (предоставление земель в пользование, установление критериев рационального их использования, порядка выделения земельных участков для создания крестьянских хозяйств и т.д.)*<sup>1</sup>.

Если объектом земельно-правовых отношений является только земля, то объектами аграрного права могут быть средства производства, сельскохозяйственные технологии и иные объекты, необходимые для нормального функционирования сельскохозяйственного предприятия.

Вместе с тем объекты аграрного права отличны и от объектов гражданского права, поскольку первые связаны с использованием угодий, находясь в сфере сельскохозяйственного производства. Взаимосвязь с землей накладывает на имущественные объекты отпечаток, влияющий на их юридический статус. Например, мелиоративная стационарная система используется в режиме, продиктованном объективными законами природы (весенне-летний цикл работы, обеспечение режима почвенной влаги, подчиненность ритма работы фазам роста выращиваемой сельскохозяйственной продукции и т.п.).

Объекты аграрного права (техника, сельскохозяйственные сооружения, мелиоративные

устройства и т.п.) являются элементами сельско-хозяйственной технологии, правовое регулирование отношений которой, в силу их специфики, нуждается в наличии определенных норм аграрного права.

7. От трудового права земельное отличается тем, что предметом первого является внутренний трудовой распорядок предприятий-землепользователей, а предметом второго — земельный распорядок.

Поскольку земельный распорядок на предприятии реализуется через трудовой распорядок, то нормы земельного и трудового права, безусловно, тесно взаимосвязаны. Например, сельхозпредприятие обязано эффективно использовать свои угодья, повышая их плодородие и применяя природоохранные технологии, однако эта цель может быть достигнута через надлежаще поставленную в данном хозяйстве дисциплину, применение стимулов и других мер воздействия, предусмотренных трудовым законодательством.

Трудовым правом предусмотрены меры ответственности за нарушение земельного законодательства. Так, за непринятие мер к охране земель, за их порчу, нерациональное использование, являющееся нарушением трудовых, в том числе должностных, обязанностей, виновные могут подвергаться дисциплинарной, материальной ответственности, лишению льгот и преимуществ, применяемых администрацией предприятия.

Однако такие меры не могут применять иные лица, кроме администрации предприятия, и процедура применения указанных мер воздействия является исключительно предметом трудового права.

Как уже отмечалось, земля имеет особый правовой статус, отличный от правового статуса обычного имущества, что сказывается на процессуальном характере земельных отношений. Так, если обычные имущественные отношения имеют относительно свободный режим (имущество может использоваться для любого назначения, здание может переоборудоваться для любого вида использования), то земельные участки эксплуатируются строго по целевому назначению. Значит, и процедура разрешения земельных споров ограничена особенностями правового статуса того или иного земельного участка. Например, орган по рассмотрению земельных споров не вправе удовлетворить заявление организации о расширении хозяйственной деятельности на

зем-лях оздоровительного назначения, если это несовместимо с интереса-ми использования данных земель.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие вы-воды.

- 1. Земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права России, его нормы регулируют специфическую груп-пу земельных отношений, составляющую предмет- земельно-право-вого регулирования.*
- 2. В силу динамичности общественных отношений возникают определенные трудности в отграничении предмета земельно-пра-вового регулирования от предметов правового регулирования иных отраслей российского права.*
- 3. Критерием отграничения предметов правового регулирова-ния является специфика общественных отношений, объектом ко-торых является земля.*

*Правильное отграничение предмета земельно-правового регули-рования от предметов смежных отраслей права является обяза-тельной задачей формирования знаний будущих специалистов. Поэтому усвоение данного вопроса должно сопровождаться реше-нием практических задач по наиболее типичным ситуациям, в ко-торых затруднено определение предмета земельно-правового ре-гулирования.*

## 1.8. Система земельного права

Отграничение земельного права от смежных отраслей права позволяет нам выделить земельное право, явление самостоятельное и целостное, однако это не дает возможности проникнуть в суть данного явления.

Сущность земельного права может быть раскрыта через изучение его системы, а последняя представляет собой упорядоченную множественность, в которой каждый элемент занимает определенное место, взаимодействуя с другими элементами.

Место каждого элемента в системе земельного права определяется не произвольно, а диктуется его значением и конкретной ролью в этой системе. Например, Общая часть земельного права должна предшествовать его Особенной части, а не наоборот, поскольку в первой закреплены основополагающие институты, конкретизирующиеся в положениях второй части: право собственности на землю, государственное управление землепользованием, вещные права на землю и др. Эти институты получают свою специфику в регулировании и использовании различных категорий земель: земель сельскохозяйственного назначения, земель специального назначения, земель поселений и т.п.

Система земельного права является, таким образом, с одной стороны, упорядочивающим свою внутреннюю структуру целостным явлением, а с другой — подсистемой российского права, входящей в него в качестве составного элемента. Так, реализуя положения права о государственном суверенитете народов, нормы земельного права позволяют устанавливать особый режим в месте проживания малочисленных народов и этнических групп; реализуя нормы административного права, нормы земельного права устанавливают компетенцию органов местного самоуправления в вопросах организации и ведения земельного кадастра, планирования использования земель, установления предельных размеров земельных участков, передаваемых гражданам в собственность, пользование и т.п.

Принято различать систему отрасли права и систему науки, учебной дисциплины и отрасли законодательства.



Под системой земельного права как отрасли права следует понимать научно обоснованную последовательность расположения институтов и образующих их норм в зависимости от их значимости, роли и содержания, обусловленного характером регулируемых общественных отношений.

Система отрасли права складывается не случайно, а исторически (в известной степени, объективно) и обуславливается специфическим характером регулируемых земельных общественных отношений и их охраны, а также особым методом правового регулирования.

Раскрыть систему земельного права как отрасли — значит выявить элементы, составляющие ее, и системообразующие связи между этими элементами. Элементы системы права в свою очередь образуют внутри себя структуры системы элементов более узкого содержания. Так, система земельного права состоит из Общей и Особенной частей, каждая из них в свою очередь состоит из институтов; институты земельного права состоят из групп земельно-правовых норм; земельно-правовые нормы имеют свои составные элементы: гипотезы, диспозиции и санкции.

Определение системы земельного права включает прежде всего вопрос о внутренней группировке и расстановке многочисленных юридических норм, входящих в эту отрасль.

Земельные отношения регулируются нормами материального и процессуального права. Поэтому по своему составу они не являются однородными. Каждая из названных групп отношений отличается от других в зависимости от субъекта, объекта этих отношений, их содержания. Например, правовые нормы, закрепляющие землю в частную, государственную, муниципальную и другие формы собственности, образуют в совокупности институт права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю, а нормы права, направленные на регулирование исполнительской и распорядительской деятельности органов в области земельных отношений, — институт государственного управления землепользованием.

Одним из видов земельных правоотношений являются правоотношения собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды, которые в свою очередь делятся на более конкретные виды в зависимости от категорий земель и от того, кто выступает

пользова-телем тех или иных участков. В связи с этим, например, имеется не-сколько различных видов прав собственности на землю, землевладе-ния, землепользования и аренды на землях сельскохозяйственного назначения (землепользование государственных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, ассоциаций и т.п.) и на землях поселений (землепользование жилищно-строительных и дачно-строи-тельных кооперативов и т.д.).

Каждый вид использования земли регулируется соответствующи-ми правовыми нормами. В них определяются условия и порядок пре-доставления соответствующих категорий земель тем или иным субъек-там права, предельные размеры предоставляемых земельных участков, содержание прав землепользователей, перечень возлагаемых на субъек-тов прав и обязанностей, а также условия и порядок защиты их прав от возможных нарушений.

Нормы права, регулирующие одни и те же виды использования зем-ли, составляют в совокупности конкретные правовые институты. Так, правовые нормы, посвященные пользованию землей сельскохозяйствен-ных предприятий (акционерных обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств и др.), образуют соответствующие институты. Юридические нормы, посвященные землепользованию жилищно-строительных и дач-но-строительных кооперативов, образуют соответствующие институты и т.д.

Таким образом, земельное право состоит из ряда институтов, каж-дый из которых посвящен регулированию однородных и взаимосвязан-ных общественных отношений.

Рассмотрим элементы земельного права как отрасли права по от-дельности.

Общая часть земельного права включает в себя следующие ин-ституты.

1. *Право собственности, вещные и другие права на землю.* Это институт земельного права, определяющий основу производственных отношений по эксплуатации земель, составляющих основу земельного строя России. С устранением монополии государственной собствен-ности на землю устранена и господствующая общественная форма ведения производства на земле, появилась частная форма производ-ственных отношений, комбинирующаяся в различных формах и с раз-личными видами

собственности, в том числе с государственной собственностью. Здесь же рассматриваются вещные и иные права на землю.

К Общей части следует отнести также общие правила, характеризующие понятие и составные элементы правового режима земельного фонда, отдельных категорий земель и их охрану.

*2. Правовое регулирование сделок с землей.* В связи с установлением многообразия форм земельной собственности на землю: частной, государственной, муниципальной и иных, граждане и юридические лица теперь вправе совершать разного рода сделки с землей: купли-продажи земли, залога и дарения, завещания, наследования и др.

*3. Государственное управление землепользованием.* Данный институт определяет пределы и порядок вмешательства государственных органов в сферу земельных отношений, их компетенцию и основные функции.

*4. Правовое обеспечение рационального использования и охраны земель по российскому законодательству,* которое является его главной задачей. Однако в законодательстве не раскрыто содержание этого понятия, не даны его основные критерии.

*5. Земельно-процессуальное право.* Этот институт дает понятие и общую характеристику земельно-процессуального права. Он указывает на соотношение процессуальных норм земельного права с административным, гражданским и уголовным правом, рассматривает виды и структуру земельного права.

*6. Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок разрешения земельных споров.* Это один из важнейших институтов земельного права.

Многообразие форм земельной собственности и различных форм хозяйствования на земле увеличило количество земельных споров между гражданами и юридическими лицами. Признание земельных прав осуществляется судом или арбитражным судом путем вынесения судебного решения, устанавливающего земельные права. Но это не исключает разрешения земельных споров в административном порядке.

*7. Ответственность за нарушения земельного законодательства* Этот институт земельного права определяет составы земельных правонарушений, виды ответственности за них и порядок применения ответственности.

Институты Общей части земельного права конкретизируются в институтах Особенной части земельного права, при этом каждый из институтов Общей части «обслуживает» своими нормами все институты Особенной части. Например, институт ответственности за нарушения земельного законодательства применим как к правовому обеспечению института правового режима земель сельскохозяйственного назначения, так и к обеспечению института земель запаса. Такое построение системы земельного права позволяет исключить дублирование правового материала, устранить громоздкость правовых конструкций и облегчить восприятие и изучение земельно-правовой системы.

*8. Понятие и общая характеристика правового режима земель*, под которым следует понимать установленный законом порядок государственного регулирования рационального использования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственности за их совершение.

Особенная часть земельного права представляет собой систему институтов земельно-правового регулирования, обособленных по категориям земельного фонда, а именно:

- 1) *правовой режим земель сельскохозяйственного назначения*, основным целевым назначением которых является использование их для сельскохозяйственных целей или предназначенность для этих целей;
- 2) *правовой режим земель поселений*, основным целевым назначением которых является обеспечение функционирования городов и

иных поселений как целостных организмов, объектов социального назначения, предназначенных для создания необходимых условий для труда и быта граждан;

3) *правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение задач, вытекающих из особенностей объектов, для которых предоставлены данные земли;*

4) *правовой режим земель, принадлежащих гражданам;*

5) *правовой режим земель особо охраняемых территорий: природоохранного и природозаповедного назначения, основным целевым назначением которых является обеспечение условий в системе охраняемых природных территорий, а также в зонах природных объектов с особым правовым режимом; правовой режим земель оздоровительно-рекреационного назначения, основные положения которого вытекают из конституционного права граждан на обеспечение здоровья, охрану окружающей среды и восстановительный отдых; правовой режим земель историко-культурного назначения, порядок использования которых обусловлен особенностями юридического статуса памятников истории и культуры, а также достопримечательных мест;*

6) *правовой режим земель лесного фонда, обусловленный интересами ведения лесного хозяйства и правовым режимом лесных объектов;*

7) *правовой режим земель водного фонда, используемых для реализации водохозяйственных целей;*

8) *правовой режим земель запаса, особенности которого выражаются в их названии.*

Институты Общей и Особенной части земельного права состоят из правовых норм, являющихся первичными «клетками», ячейками земельного права.

Земельно-правовая норма имеет структуру, обязательные элементы, без которых нормы права как таковой быть не может.

Обязательными элементами земельно-правовой нормы являются гипотеза, диспозиция и санкция. Рассмотрим их по отдельности.

1. *Гипотеза* земельно-правовой нормы определяет условия, при которых возможно ее применение. Эти условия выражаются, как правило, в наличии фактов, имеющих юридическое значение. Например, для изъятия земель сельхозпредприятий для государственных или общественных нужд необходим такой юридически-фактический состав, как решение на то компетентного государственного органа; осуществление процедуры предварительного согласования мест размещения объекта на изымаемом участке, возмещение сельхозпредприятию убытков, причиненных изъятием земельного участка, и т.п.

Если гипотеза правовой нормы не соответствует фактическим обстоятельствам дела, то данную земельно-правовую норму применять нельзя. Так, если гражданин, заявивший о предоставлении ему земельного участка для ведения крестьянского хозяйства, не достиг возраста 18 лет, то норму о праве граждан на ведение крестьянского хозяйства к нему применять нельзя.

2. *Диспозиция* земельно-правовой нормы выражает правило поведения, закрепленное в норме либо вытекающее из ее смысла. Например, в ЗК РФ закреплено правило эффективно использовать землю, однако в чем это заключается — в законе не раскрыто. Исходя из смысла законодательства, можно сделать вывод о том, что землепользователи должны, с одной стороны, максимально полно и экономно использовать площадь предоставленной земли, а с другой — повышать качество земли как средства производства.

Диспозиция правовой нормы зачастую содержится в нескольких нормативно-правовых актах. Так, обязанности агронома хозяйства предусмотрены в правилах внутреннего

трудового распорядка хозяйства и других нормативно-правовых актах, предусматривающих основные правила работы на земле.

3. *Санкция* земельно-правовой нормы — обязательный элемент, без которого норма не может быть эффективной.

Санкцией правовая норма отличается от иных норм, не имеющих правового характера (от научно обоснованных систем земледелия; от земледельческих традиций, господствующих в данном регионе; от моральных норм и т.п.).

Санкция правовой нормы выражается в наказаниях за совершенные нарушения земельного законодательства, а также в неблагоприятных последствиях, наступающих в случае ненадлежащего поведения субъектов земельных правоотношений.

*Системообразующие связи земельного права с другими отраслями права* выражаются в следующем.

1. В системе земельного права и во взаимодействии ее с другими отраслями права отсутствует дублирование правового регулирования другими отраслями права (институтами права, правовыми нормами). Земельное право имеет в своей системе институты права, которых не имеют иные отрасли права, в свою очередь последние содержат в себе такие институты, которые не присущи земельному праву.

2. Институты и правовые нормы всех отраслей права взаимно дополняют друг друга, «коллективно» осуществляют правовое регулирование.

3. Взаимопроникновение гипотез, диспозиций и санкций правовых норм земельного права и других отраслей права не означает дублирования в земельно-правовом регулировании, а свидетельствует о системообразующих связях системы права в целом и земельного права в частности.

4. Система отрасли земельного права составляет основу и систему науки земельного права. Но круг изучаемых наукой земельного права проблем шире совокупности норм, составляющих отрасль земельного права.

Поэтому от системы отрасли права следует отличать систему науки земельного права

(также состоящую из двух частей).

Термин «предмет земельного права» имеет двойной смысл. Когда речь идет о земельном праве как отрасли права, тогда имеют в виду предмет правового регулирования. Когда же говорят о земельном праве как науке, тогда подразумевают предмет изучения.

Некоторые особенности имеет земельное право как учебная дисциплина, система которой соответствует учебным программам и строится исходя из учебного плана, в основу которого положены главным образом методические соображения.

Система земельного права как отрасли права состоит из следующих институтов.

### ***Общая часть***

1. Право собственности, вещные и другие права на землю.
2. Правовое регулирование сделок с землей.
3. Государственное управление землепользованием.
4. Правовое обеспечение рационального использования и охраны земель по российскому законодательству.
5. Земельно-процессуальное право.
6. Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок рассмотрения земельных споров.
7. Документы, удостоверяющие права на земельные участки.
8. Ответственность за земельные правонарушения.

### ***Особенная часть***

9. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения.
10. Правовой режим земель поселений.
11. Правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи,



радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

12. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам.
13. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов.
14. Правовой режим земель лесного фонда.
15. Правовой режим земель водного фонда.
16. Правовой режим земель запаса.

Земельное право как наука. Земельно-правовые нормы, как и нормы других отраслей российского права, невозможно ни увидеть, ни пощупать. Видимыми являются только знаковые символы закона. Поэтому при изучении земельного законодательства требуется познавательная деятельность, построенная по научной системе. Например, правовые нормы содержатся и в «молчании закона», т.е. в отсутствии видимых знаков его: отсутствие права на занятие земельного участка означает запрет такого занятия; отсутствие запрета на проход по земельному участку означает разрешение такого прохода и т.д.

Научно-познавательная деятельность в изучении земельного права представляет собой особый вид умственной деятельности и специализацию в ней. Например, ученый в сфере земледелия не может давать правовую оценку использования земель, она всегда будет носить характер естественнонаучный, а не выделяющий правовое и неправовое в земельных отношениях.

Если предметом земельного права как отрасли права является только тот круг общественных отношений, на который направлено действие земельно-правовых норм, то предметом земельно-правовой науки является все то, что способствует развитию земельного законодательства и совершенствованию практики его применения.

Поэтому предмет науки земельного права значительно шире предмета отрасли земельного права. Это выражается в том, что:

- земельно-правовая наука занимается изучением предмета земельного права, исследуя его специфику и выработывая рекомендации по совершенствованию правовых

норм. Например, установление влияния эксплуатации земли на соседствующие с ней природные объекты и на ландшафт в целом способствовало введению в земельное законодательство требований по обеспечению экологического благополучия на используемом земельном участке;

- земельно-правовая наука занимается и изучением самих земельно-правовых норм, выявляя их несовершенства и выработывая рекомендации по устранению этих несовершенств. Так, исследование состояния правового регулирования мелиорации земель выявило значительную недостаточность правового вмешательства, в связи с чем в 1995 г. был принят Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. от 10.01.2003) <sup>1</sup>;

- наконец, земельно-правовая наука занимается и исследованием практики применения норм земельного права, выработывая правовые рекомендации по ее совершенствованию. Например, изучение практики осуществления государственного контроля за охраной использования земель позволило выработать две самостоятельные инструкции: о порядке применения административных наказаний инспекторами госконтроля и порядке осуществления государственного контроля за использованием земель под строительство.

Иными, чем у отрасли земельного права, являются и методы земельно-правовой науки. Если метод земельного правового регулирования всегда обеспечен принудительной силой закона, то метод земельно-правовой науки служит, с одной стороны, выражением общенаучного метода познания (объективность, системность, создание новых знаний и т.д.), а с другой — выражением специфического метода, присущего только земельному праву, который предполагает изучение земли как объекта правоотношений и всех вытекающих из этого вопросов.

Земельное право как учебная дисциплина представляет собой определенную часть науки земельного права, отобранную и систематизированную для использования в учебном процессе с двух позиций: потребности в будущей работе выпускника вуза и эффективности обучения (запоминания материала, правильного усвоения его и т.д.). В силу этого при формировании учебной дисциплины земельного права применяются элементы соответствующих педагогических наук и используются рекомендации психологов.

Если целью земельно-правовой науки является совершенствование земельного законодательства и практики его применения, то цель учебной дисциплины земельного

права — получение обучаемыми определенного программой обязательного минимума знаний. В силу этого учебная дисциплина имеет государственные критерии, при достижении которых обучаемые могут считаться успешно обучившимися данной учебной дисциплине.

### **Контрольные вопросы**

1. Какую роль играет метод правового регулирования в земельном праве?
2. В чем отличие императивного метода правового регулирования земельных отношений от диспозитивного метода?
3. Каковы виды императивного метода правового регулирования?
4. Какие существуют виды диспозитивного метода правового регулирования?
5. Какие условия влияют на формирование метода правового регулирования в земельном праве?
6. Какие признаки отличают метод земельно-правового регулирования от метода науки земельного права?
7. Каковы принципы земельного права и земельного законодательства? Понятие, общая характеристика и форма их выражения.
8. В чем состоят конституционные принципы земельного права?
9. Каковы принципы, присущие Общей части земельного права?
10. В чем состоят принципы, присущие Особенной части земельного права?
11. В чем состоит практическая потребность отграничения земельного права от других отраслей права?
12. Каковы критерии отграничения норм земельного права от норм иных отраслей права?
13. В чем состоит отграничение земельного права от государственного права?
14. Отграничение норм земельного права от норм административного права и в чем оно состоит?
15. Отграничение норм земельного права от норм финансового права и в чем оно состоит?
16. Отграничение норм земельного права от норм гражданского права и в чем оно состоит?
17. Отграничение норм земельного права от норм аграрного права и в чем оно состоит?
18. В чем заключается отграничение норм земельного права от норм экологического права?
19. В чем состоит отграничение норм земельного права от норм трудового права?
20. Что такое система земельного права как отрасли права, науки и учебной дисциплины?
21. Какова структура системы земельного права?
22. Какова структура Общей части земельного права?
23. Какова структура Особенной части земельного права?
24. Что представляет собой земельно-правовая норма?

25. Каковы системообразующие связи земельного права, обеспечивающие внутреннее единство и связь с другими отраслями права?