

Источники земельного права в своей совокупности рассматриваются как образующие систему источников этого права. Эта система включает в себя следующие элементы:

- Конституция РФ;
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;
- федеральные законы;
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ;
- ведомственные нормативные правовые акты;
- конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- локальные нормативные правовые акты.

2.2.1. Конституционно-правовые основы регулирования земельных отношений

Конституция РФ, принятая народом России в 1993 году на общенациональном референдуме, является Основным Законом российского государства и обладает следующими основными свойствами:

1. верховенство (ст. 4 Конституции);
2. высшая юридическая сила (ст. 15 Конституции);
3. прямое действие конституционных норм (ст. 15 Конституции);

1. действие на всей территории страны (ст. 15 Конституции);
2. является ядром всей правовой системы России;
3. является объектом особой охраны со стороны государства.

Конституция РФ - основной источник земельного права.

Именно в Конституции РФ определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере земельных отношений. В Конституции содержатся главные, основополагающие принципы, определяющие цели, методы и формы правового регулирования земельных отношений в нашей стране.

Ряд положений Конституции РФ имеют важное значение для земельного права, так как являются основой развития земельного законодательства.

1. Статья 72 Конституции РФ относит регулирование земельных отношений к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в частности, находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»);
- разграничение государственной собственности, в том числе и на землю (п. «г»);
- природопользование (в том числе землепользование), охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (п. «д»);
- земельное законодательство (п. «к»).

Согласно ст. 76 (п. 2) Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и

субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, действует федеральный закон. В то же время, при отсутствии федерального закона, регулирующего вопросы, отнесенные к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ, субъект РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование. После принятия федерального закона субъект РФ обязан издавать законы и иные нормативные правовые акты, строго соответствующие федеральному закону, а также привести в соответствие с принятым федеральным законом свои нормативные правовые акты.

2. В Конституции РФ в общей форме определены полномочия некоторых органов государственной власти по регулированию земельных отношений. Так, в ст. 114 Конституции РФ (п. «в») сказано, что Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, имеющее непосредственное отношение к обеспечению охраны земель. Кроме того, Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью, в том числе землями, находящимися в федеральной собственности.

3. Конституция РФ закрепила полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений, которые согласно ст. 12 не входят в систему органов государственной власти и структура которых определяется местным населением самостоятельно. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в том числе и земельной, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также решают иные вопросы местного значения. Так, согласно ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

4. Часть 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. По мнению О.И. Крассова¹, эта конституционная норма закрепляет два важнейших принципа правового регулирования земельных отношений: принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования использования и охраны земель и принцип обеспечения рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Согласно ст. 36 Конституции РФ, собственники владеют, пользуются и распоряжаются землей свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Это означает, что земельные отношения должны регулироваться специальным федеральным законом - Земельным кодексом РФ.

5. Важнейшее значение имеют конституционные основы регулирования отношений собственности на землю. В ст. 8 Конституции РФ закреплён принцип равенства всех форм собственности. В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Статья 9 (ч. 2) предусматривает возможность существования многообразия форм права собственности на землю. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Кроме того, ст. 36 (ч. 1) Конституции РФ отдельно закрепляет право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. В то же время, в этой же статье определены пределы осуществления собственником своих правомочий. Как уже упоминалось выше, владение, пользование распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Право частной собственности на землю, согласно ст. 17 Конституции РФ, рассматривается в качестве естественного и неотъемлемого права человека, принадлежащего ему от рождения. Следует также отметить, что в соответствии со ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В ст. 35 Конституции РФ отражён принцип защиты права частной собственности. Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

8. Очень важное значение для регулирования земельных отношений имеет положение ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Это означает, что в земельном законодательстве должны быть закреплены такие условия изъятия частных земель, когда изъятие может допускаться только по решению суда, а не какого-либо иного органа.

9. Огромное значение для совершенствования земельного законодательства имеют конституционные нормы, посвященные охране окружающей среды в целом, в том числе

и земли, которая является неотъемлемой составной частью (компонентом) природной среды. Так, ст. 42 Конституции РФ впервые в истории России закрепила право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Это право обеспечивается путем реализации комплекса мер и мероприятий, закрепленных в ряде действующих федеральных законах и иных нормативных правовых актов, и прежде всего - в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», а также рядом специальных земельно-правовых и иных норм.

Необходимо также отметить, что наряду с этим правом ст. 58 Конституции РФ закрепляет обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Данное конституционное положение нашло дальнейшее развитие в иных федеральных законах. В частности, согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать иные требования законодательства.

2.2.2. Международно-правовые договоры

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Граждане РФ вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Согласно ст. 69 Конституции РФ, Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Статья 79 Конституции РФ предоставляет право Российской Федерации участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Указанные выше конституционные принципы нашли отражение в законодательстве РФ. Так, в соответствии со ст. 4 действующего Земельного кодекса РФ, если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Земельным кодексом, применяются правила международного договора. Аналогичная норма содержится в ст. 82 Федерального закона от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды».

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров регулируется Федеральным законом от 15.07.95 г. «О международных договорах Российской Федерации». Международные договоры являются источниками земельного права и регулируют *различные сферы земельных отношений*.

1. В соответствии с международными договорами РФ определяется государственная граница страны и, соответственно, территориальная сфера действия норм российского права, в том числе земельного права. Так, Федеральным законом от 15.07.95 г. № 104-ФЗ ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской Государственной границе на ее западной части, подписанное в г. Москве 03.09.94 г. и вступившее в силу 17.10.95 г., которое уточнило линию прохождения российско-китайской Государственной границы. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.01.05 г. № 22, одобрен Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о Государственной границе и представлено предложение Президенту РФ о подписании данного договора.

2. На основании международных договоров и соглашений определяются также режимы использования природных ресурсов, в том числе и земель в пограничной зоне. К числу таких международно-правовых документов, относится, например, Соглашение

между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках (Пекин, 10 ноября 1997 г.).

25.04.96 г. в столице Китая - Пекине - было заключено Соглашение между Правительством РФ и Правительством Китайской Народной Республики о заповеднике «Озеро Хан-ка», в соответствии со ст. 1 которого Стороны Соглашения создают в приграничных районах России и Китая совместный заповедник «Озеро Ханка», территория которого представлена водно-болотными экосистемами¹.

Заповедник «Озеро Ханка» делится линией российско-китайской Государственной границы на две части - Государственный природный заповедник «Ханкайский» в Приморском крае (территория России) и заповедник «Озеро Ханка» в провинции Хэйлунцзян (территория КНР). Стороны вправе в соответствии с законами своих государств изменять границы своей части заповедника и о каждом таком изменении должны информировать друг друга. Охрана, управление, научные исследования и мониторинг в отношении экосистем заповедника «Озеро Ханка» должны проводиться в соответствии с настоящим Соглашением и действующим законодательством Сторон.

3. Международные договоры могут выступать основой и для установления режима охраны среды обитания объектов животного и растительного мира, ограничения хозяйственной деятельности и использования земель на соответствующих территориях.

Примером такого многостороннего международного договора является Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, прежде всего в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.). В Конвенции под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенос, торфяных угодий или водоемов - естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров. Каждое государство-участник Конвенции определяет подходящие водно-болотные угодья на своей территории, которые включаются в Список водно-болотных угодий международного значения, и способствует охране водно-болотных угодий и водоплавающих птиц посредством создания природных резерватов¹.

2.2.3. Федеральные законы

Законы как источники земельного права, представляют собой нормативные правовые акты, принимаемые представительным и законодательным органом Российской Федерации - Федеральным Собранием, состоящих из двух палат (Совет Федерации и Государственная Дума). К числу федеральных законов относятся Конституция РФ, федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией РФ, и иные федеральные законы, не имеющие значения конституционных.

Порядок принятия федеральных законодательных актов установлен Федеральным законом от 14.06.94 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Этот Закон предусматривает, что на территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией РФ.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Основополагающим законом является *Земельный кодекс РФ* от 25.10.01 г. № 136-ФЗ (в ред. ФЗ от 27.07.06 г. № 154-ФЗ), представляющий собой систематизированный свод норм права, регулирующих земельные отношения в нашей стране.

Следует подчеркнуть важность значения нового Земельного кодекса РФ (далее - ЗК), принятого Государственной Думой 28.09.01 г., одобренного Советом Федерации 10.10.01 г. и подписанного Президентом РФ 25.10.01 г. Необходимо отметить, что в ЗК значительное место занимают вопросы правового регулирования охраны земель и законодательно закреплено осуществление комплекса взаимосвязанных мер и мероприятий, призванных обеспечить рациональное использование, сохранение и восстановление земельных ресурсов в РФ.

Земельный кодекс РФ состоит из XVIII глав и 103 статей.

В I главе (ст. 1-11) закреплены принципы земельного законодательства (*рассмотрены в разделе 1.5*),
определены субъекты и объекты земельных отношений, состав Земельного фонда РФ. Необходимо отметить ст. 9-11 ЗК, в которых определены полномочия Российской Федерации, субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в области земельных отношений.

Глава II ЗК (ст. 12-14) определяет цели и содержание охраны земель, а также содержит специальные требования по использованию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению. Как было отмечено на парламентских слушаниях, состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 22 апреля 2004 года на тему «О законодательном обеспечении экологической безопасности при хранении и уничтожении пестицидов и агрохимикатов», за последние годы в таких субъектах РФ, как Иркутская, Курганская, Омская, Новосибирская, Ростовская, Самарская, Тамбовская области, Приморский и Краснодарский края на 30-60% обследованных территорий обнаружилось превышение предельно допустимых концентраций (ПДК) остаточных количеств пестицидов в почве. Загрязнены пестицидами отдельные территории в Брянской, Московской, Оренбургской областях и некоторых других субъектах РФ.

Глава III (ст. 15-19) ЗК закрепила систему правовых норм, регулирующих отношения собственности на землю, что особенно важно в условиях рыночных отношений. Кодекс разрешил проблему разграничения публичной собственности на землю. В нем предусмотрены критерии и принципы разграничения федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности. Урегулирован вопрос предоставления прав на землю иностранным гражданам, иностранным

юридическим лицам, а также лицам без гражданства - теперь они вправе (правда, за рядом ограничений) иметь в собственности земельные участки на территории РФ.

В главе IV (ст. 20-24) ЗК установлены иные, помимо права собственности, права на землю: постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), аренда земельных участков и безвозмездное срочное пользование земельными участками. Очень важны с практической точки зрения нормы, отразившие особенности регулирования отношений по поводу аренды земли, а нормы, касающиеся частного и публичного земельных сервитутов.

Глава V ЗК является самой объемной главой Кодекса (включает ст. 25-39) и посвящена возникновению прав на землю. Урегулированы вопросы перехода прав на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение; определен порядок приватизации земельных участков, процедуры предоставления земельных участков для строительства, а также для целей, не связанных со строительством, организации и проведения аукционов и конкурсов по продаже земельных участков, находящихся в публичной собственности и ряд других вопросов. Особое значение имеет установление ограничений оборотоспособности земельных участков, обусловленных публичными интересами (ст. 27 ЗК), а также особенностей купли-продажи земельных участков (ст. 37 ЗК).

Глава VI Кодекса (ст. 40-43) определяет содержание прав и обязанностей собственников и иных правообладателей земельных участков.

Достаточно подробно решены вопросы прекращения и ограничения прав на земельные участки (гл. VII ЗК, ст. 44-56), возмещения убытков и потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд (гл. VIII ЗК, ст. 57-58), а также защиты прав на землю и рассмотрения земельных споров (гл. IX ЗК, ст. 59-64).

Глава X Кодекса содержит общие положения о плате за землю и оценке земли. Использование земли в РФ признано платным, а в качестве форм платы за землю названы земельный налог и арендная плата.

Учитывая важность управления в области использования и охраны земель, ЗК закрепил основы проведения государственно-го мониторинга земель, землеустройства, Государственного земельного кадастра (гл. XI, ст. 67-70) и земельного контроля (гл. XII, ст. 71-73).

В главе XIII определены формы юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель: административная, уголовная, дисциплинарная и гражданско-правовая.

Главы XIV-XVIII представляют собой особенную часть Земельного кодекса и посвящены описанию правовых режимов различных категорий земель. Особый упор делается на усиление правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения, что является актуальным в свете продолжающейся деградации земель данной категории. Достаточно конкретно урегулирован правовой режим земель промышленности и иного специального назначения, закреплены дополнительные меры по охране земель особо охраняемых территорий и объектов и т.д.

Необходимо также отметить, что помимо Земельного кодекса в настоящее время действует Федеральный закон от 25.10.01 г. № 137-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.06.06 г. № 93-ФЗ) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», содержащий ряд важнейших положений в области регулирования земельных отношений.

Кроме Земельного кодекса РФ, в данной сфере действует много других федеральных законов, регулирующие те или иные сферы земельных отношений.

Таков, например, *Федеральный закон от 11.06.03 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»*,
принятие которого явилось важнейшим шагом на пути совершенствования правового регулирования отношений с участием крестьянских (фермерских) хозяйств, которых насчитывается в настоящее время около 265 тысяч. Закон содержит ряд специальных норм об организации крестьянских хозяйств, правовом режиме имущества и порядке деятельности хозяйства.

Важное и принципиальное значение для регулирования земельных отношений имел ныне утративший силу *Закон РФ от 23.12.92 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства»*, расставивший все точки над «i» в вопросах права частной собственности и купли-продажи земельных участков указанного целевого предназначения.

Правовые основы регулирования такой специфической области земельных отношений, как мелиорация земель, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, права и обязанности граждан и юридических лиц в данной сфере установлены *Федеральным законом от 10.01.96 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»*.

Мелиорация земель, говорится в ст. 1 Закона, осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий. В Законе также закреплены понятия различных типов и видов мелиорации, урегулированы вопросы права собственности на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, определена система государственного управления в области мелиорации земель, а также решен ряд других вопросов.

Близким к предыдущему является *Федеральный закон от 16.07.98 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»*, которым определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также права и обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов земельных участков, в области обеспечения плодородия данной категории земель.

Огромное значение для граждан имеет *Федеральный закон от 15.04.98 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»*, который подробно регулирует вопросы зонирования территорий и предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков; закрепляет права и обязанности членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений;

отражает особенности приватизации и оборота таких участков; определяет правила организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Заметим, что ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства является наиболее массовой сферой индивидуальной деятельности граждан - в 1998 году в России почти 70 млн. граждан занималось данным видом деятельности

1

Источником земельного права - *Градостроительный кодекс РФ от 29.12.04 г. № 190-ФЗ*, детально регулирующий земельные отношения по поводу осуществления градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, развития их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Для решения этих задач в Кодексе закреплены требования, предъявляемые к градостроительной документации, к градостроительному планированию. Особое значение для определения правового режима земель поселений имеет территориальное зонирование. В кодексе определен правовой режим пригородных зон городов, урегулированы вопросы застройки территорий городских и сельских поселений, которые непосредственно связаны с использованием земель.

Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» дал определение и сформулировал принципы ведения Государственного земельного кадастра, закрепил компетенцию органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области осуществления деятельности по ведению Государственного земельного кадастра; определил состав сведений Государственного земельного кадастра, формы земельно-кадастровой документации, порядок ведения земельного кадастра и ряд других вопросов в данной области.

Правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) определены в *Федеральном законе от 17.07.01 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»* (утратил силу в связи с принятием *ФЗ от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ*).

Федеральный закон от 18.06.01 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» устанавливает правовые основы проведения землеустроительных работ в целях обеспечения

рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов. В этом законе содержится правовое определение понятия «землеустройство», выделяются виды землеустройства, определяется порядок проведения землеустроительных действий.

Источником земельного права выступает *Федеральный закон от 07.05.01 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»*, который устанавливает правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни. Следует отметить, что в Российской Федерации насчитывается более 40 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые ведут кочевой, полукочевой или оседлый образ жизни. У них самобытная культура и особое мировоззрение. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций объявила 1994-2004 годы Международным десятилетием коренных народов Мира, признавая тем самым их значение и роль в мировой цивилизации.

Вопросы реализации права собственности на земли сельскохозяйственного назначения, правила и ограничения оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, условия предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулируются Федеральным законом от 24.07.02 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Общественные отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства, регулируются *Федеральным законом от 07.07.03 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»*. Важность данного закона подтверждается тем фактом, что использование возможностей личных подсобных хозяйств для производства сельскохозяйственной продукции всегда рассматривалось нашим государством, включая советский период развития, как дополнительный источник удовлетворения потребностей граждан. В соответствии с данным Законом, личное подсобное хозяйство представляет собой форму непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и ведется гражданами в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном или приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства.

Одним из важнейших специальных источников земельного права является *Федеральный закон от 21.12.04 г. № 172-ФЗ*

«О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»,

который регулирует отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую. В Законе определен состав и порядок подготовки документов для перевода земель из одной категории в другую, приводится перечень причин отказа для такого перевода, законодательно решен ряд других вопросов в данной области.

Помимо специальных федеральных законов, регулирующих исключительно или в основном земельные отношения, в настоящее время действуют федеральные законы, которые являются общими источниками земельного права.

К ним, например, относится *Федеральный закон от 21.07.97 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»*,

определяющий порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки, а также ограничений (обременений), то есть установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий записей, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитут, ипотека и др.).

Общим источником земельного права является и действующий *Налоговый кодекс РФ*. В соответствии с Федеральным законом от 29.11.04 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», часть вторая Налогового кодекса РФ от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ дополнена разделом X «Местные налоги» и Главой 31. «Земельный налог», содержащей нормы, регулирующие отношения по поводу платы за землю.

Среди источников земельного права особое значение имеет действующий *Гражданский кодекс Российской Федерации* (далее - ГК РФ). В гл. 17 части I Гражданского кодекса РФ от 30.11.94 г. № 51-ФЗ

закреплены общие положения, касающиеся режима земельных участков как объектов права собственности, недвижимого имущества и предмета совершения сделок с ними, а также иных вещных прав на землю. ГК РФ предусматривает также принципиальные положения относительно регулирования различных сделок, в том числе с земельными участками.

Наиболее важное значение для регулирования земельных отношений имеют следующие положения ГК РФ:

1. признание земельных участков недвижимым имуществом (ст. 130);
2. обязательность государственной регистрации права собственности, иных вещных прав на землю, а также сделок с ней (ст. 131);
3. определение объекта права частной собственности на землю (ст. 261);
4. закрепление принципа целевого использования земель (ст. 260);
5. закрепление права граждан на осуществление общего пользования землей, т.е. без каких-либо разрешений (ст. 262);
6. закрепление права на застройку земельного участка (ст. 263);
7. определение содержания правомочий собственников земельных участков по владению, пользованию и распоряжению ими (ст. 260);
8. закрепление вещных прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков (ст. 216);
9. определение правил установления права ограниченного пользования чужим земельным участком - сервитута (ст. 279-282);
10. регулирование вопросов изъятия частных земельных участков для государственных и муниципальных нужд (ст. 279-282 ГК).

Отдельно следует остановиться на роли природоохранных и природоресурсных федеральных законодательных актов в регулировании земельных отношений. Строго говоря, источники земельного права одновременно выступают источниками природоресурсного права (поскольку земля является важнейшим природным ресурсом) и являются частью экологического законодательства. Использование природных ресурсов и обеспечение охраны окружающей среды тесно связаны с регулированием земельных отношений. В связи с этим законодательные акты, регулирующие указанные

вопросы, содержат большое число земельно-правовых норм и, соответственно, являются источниками земельного права¹.

К числу таких актов относится, например, *Лесной кодекс РФ (далее - ЛК РФ) от 04.12.2006 г. № 22-ФЗ*, введенный в действие с 01.01.2007 г., в котором урегулированы вопросы использования и охраны земель лесного фонда. В ст. 5 ЛК РФ дано понятие леса как экологической системы или природного ресурса. Статья 8 ЛК РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Деление лесов по целевому назначению на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса предусмотрено ст. 10 ЛК РФ. Глава 2 *Лесного кодекса* посвящена использованию лесов, а глава 3 - их охране и защите.

Ряд земельно-правовых норм содержится в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах», Водном кодексе РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ, Федеральном законе от 24.04.95 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и ряде других природоресурсных законов.

Источником земельного права выступает и *Федеральный закон от 10.01.02 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»*, являющийся головным законодательным актом природоохранного (экологического) законодательства. Многие положения этого Закона в той или иной степени имеют значение с точки зрения правовой охраны земель. В целом содержание данного Закона прямо направлено на обеспечение сохранности земли как природного объекта и природного ресурса. Например, ст. 4 Закона прямо относит земли и почвы к числу объектов охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Важную роль в регулировании отношений по охране земель играет *Федеральный закон от 30.03.99 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»*. В частности, в нем содержатся санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений (ст. 12), санитарно-эпидемиологические требования к почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок, т.е. нормы, непосредственно касающиеся использования земель (ст. 21).

Следует отметить также *Федеральный закон от 19.07.97 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»*, который детально регулирует порядок применения пестицидов и агрохимикатов в сельском хозяйстве.

Земельно-правовые нормы содержатся и в других законодательных актах РФ.

2.2.4. Нормативные правовые акты Президента РФ

Президент Российской Федерации, являясь главой государства, определяет основные направления его внутренней и внешней политики, в том числе и в области регулирования земельных отношений. Он вносит на рассмотрение в Государственную Думу РФ законопроекты, подписывает и обнародует федеральные законы, подписывает международные договоры РФ. Его указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории страны и не должны противоречить Конституции России и федеральным законам (чч. 1 и 3 ст. 80. п.п. «г» и «д» ст. 84, п. «б» ст. 86, ст. 90 Конституции РФ).

Порядок принятия таких актов регулируется Указом Президента РФ от 02.06.96 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента РФ, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства РФ» и распоряжением Президента РФ от 03.08.96г. № 413-рп «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ». Введение в действие актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти определено Указом Президента РФ от 23.05.96 г. № 763 «О порядке опубликования и

вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования («Российская газета», Собрание законодательства РФ).

Основной формой президентского акта - источника земельного права является указ Президента России. Он может издавать также распоряжения, которые носят, как правило, ненормативный характер (ст. 90 Конституции РФ). Право Президента РФ на регулирование земельных отношений закреплено и в ст. 2 (п. 1) Земельного кодекса РФ и может осуществляться путем издания нормативных указов.

Указы Президента РФ играли важную роль в регулировании земельных отношений в период с 1992 по 2001 годы, когда было принято около пятнадцати основополагающих указов Президента РФ в данной области.

В их числе Указ Президента РФ от 27.12.93 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», в котором было констатировано, что земельные участки и все, что прочно с ними связано, относятся к недвижимости, а также закреплялось положение, согласно которому граждане и юридические лица-собственники земельных участков получили право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или часть его в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями, т.е. практически были сняты правовые ограничения в распоряжении земельной собственностью.

К таким указам относится и Указ Президента РФ от 07.03.96 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», в котором были не только подтверждены права граждан на землю, но и определены конкретные правовые формы реализации этих прав, в частности, были предусмотрены такие новые для нашей страны правовые формы, как передача собственником земельной доли на условиях ренты и пожизненного содержания.

Кроме того, существенную роль в осуществлении земельной реформы и регулировании земельных отношений сыграли следующие нормативные правовые акты Президента РФ,

многие из которых ныне утратили силу:

- Указ от 25.03.1992 г. № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий»;
- Указ от 14.06.1992 г. № 631 «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности»;
- Указ от 16.12.93 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»;
- Указ Президента РФ от 14.02.96 г. № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности»;
- Указ от 26.11.97 г. № 1263 «О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды»;
- Указ от 16.05.97 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами».

Особо необходимо отметить ныне не действующий Указ Президента РФ от 16.12.93 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах», который способствовал разрешению проблемы разграничения государственной собственности на землю и другие природные ресурсы. Указ предусмотрел, что разграничение государственной собственности на природные ресурсы: земли, воды, леса, недра, ресурсы животного и растительного мира - должно быть основано на принципе их общегосударственного значения. Природные ресурсы, имеющие такое значение, относятся к федеральной собственности.

Начиная с 2002 года указы Президента РФ, регулирующие земельные отношения, принимаются редко и касаются, как правило, признания утратившими силу принятых ранее указов либо внесения в них изменений. Примером такого указа является Указ Президента РФ от 25.02.03 г. № 250 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента РФ». В случае противоречия Земельного кодекса РФ или иного федерального закона и указа Президента РФ, принятого после 30.10.01 г., действуют нормы федеральных законов. Действующие указы Президента РФ, изданные до введения в действие ЗК РФ, т.е. до 30.10.01 г., и

регулирующие земельные отношения, применяются в части, не противоречащей ЗК РФ.

Несмотря на сказанное выше, в настоящее время Президентом РФ изданы и вступили в силу ряд указов, в той или иной степени затрагивающие вопросы земельного права. Например, согласно Указа Президента РФ от 09.03.04 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», упразднены, образованы и преобразованы федеральные органы исполнительной власти, в том числе осуществляющие управленческие функции в области охраны и использования земель.

2.2.5. Нормативные правовые акты Правительства РФ

Правительство Российской Федерации осуществляет, согласно ст. 110 Конституции РФ, исполнительную власть Российской Федерации, обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, осуществляет управление федеральной собственностью, в том числе земельными и другими природными ресурсами. Оно на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

Эти правительственные акты обязательны к исполнению на территории страны. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, они могут быть отменены последним на основании ст. 115 Конституции РФ. Согласно ст. 23 Федерального закона от 17.12.97 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений.

Согласно Указа Президента РФ от 23.05.96 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по

истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования («Российская газета», Собрание законодательства РФ), а иные акты Правительства РФ - со дня их подписания. В актах Правительства может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.

Основная задача постановлений Правительства РФ - конкретизировать положения федеральных законов или указов Президента РФ. В соответствии со ст. 2 (п. 3) Земельного кодекса РФ Правительство РФ регулирует земельные отношения в пределах полномочий, определенных ЗК РФ, иными федеральными законами и указами Президента РФ.

В пределах своих полномочий Правительство РФ достаточно активно в последнее время участвует в регулировании земельных отношений - приняты постановления Правительства РФ по многим вопросам, отнесенным ЗК РФ к его компетенции.

К ним относится, например, постановление Правительства РФ от 19.11.02 г. № 833 «О государственном земельном контроле», устанавливающее порядок осуществления государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель, в том числе государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения, организациями независимо от организационно-правовой формы, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами. Постановлением Правительства РФ от 07.05.03 г. № 262 утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков либо ухудшения качества земель в результате деятельности других лиц. Порядок согласования и утверждения землеустроительной документации, создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также порядок использования таких данных определены постановлением Правительства РФ от 11.07.02 г. № 514.

2.2.6. Ведомственные нормативные правовые акты

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции издают общеобязательные нормативные правовые акты, являющиеся источниками земельного права.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Такие акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

С 1992 г. введена государственная регистрация нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, затрагивающих права и законные интересы граждан или имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. До административной реформы 2004 года такая регистрация осуществлялась в Министерстве юстиции РФ, после - в Федеральной регистрационной службе РФ. В случае противоречия норм, содержащихся в актах федеральных органов исполнительной власти, актам высшей юридической силы действуют нормы, содержащиеся в актах высшей юридической силы.

В настоящее время полномочиями по регулированию земельных отношений наделены министерства. Важную роль в ведомственном регулировании земельных отношений играют нормативные правовые акты таких органов исполнительной власти, как Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития и др.

Так, *Министерство сельского хозяйства Российской Федерации* (далее - Минсельхоз России) обладает полномочиями по принятию правил и норм в области мелиорации земель; планов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; планов проведения мероприятий по реабилитации загрязненных земель сельскохозяйственного назначения.

Министерство экономического развития и торговли РФ (далее - Минэкономразвития России) уполномочено на принятие нормативных правовых актов, определяющих состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения; требования к кадастровому делению и порядок учета кадастровых единиц; порядок изменения границ кадастрового деления; порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, а также иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции подведомственных ему агентств, осуществляющих государственное управление в области использования и охраны земель, - *Федерального агентства кадастра объектов недвижимости* и *Федерального агентства по управлению федеральным имуществом*. Так, Приказом Минэкономразвития России от 12 августа 2006 г. № 222 утверждены Методические указания по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации (далее - МПР России) вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, в том числе земель лесного фонда и земель водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий, а также принимать иные нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции подведомственных ему агентств, наделенных отдельными полномочиями по государственному управлению в области использования и охраны земель, - *Федеральной службы по надзору в сфере природопользования*; *Федерального агентства водных ресурсов*; *Федерального агентства лесных ресурсов*.

До административной реформы 2004 года нормотворчество в данной области в основном осуществляли Федеральная служба земельного кадастра (Росземкадастр) по вопросам ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, государственной кадастровой оценки земель, мониторинга земель, государственного контроля за использованием и охраной земель и др.; Министерство имущественных отношений Российской Федерации (Минимущество России) по вопросам приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом, в том числе земельными участками. Например, 26 сентября 2001 г. был принят приказ Росземкадастра № П/166

«Об упорядочении деятельности по ведению Государственного земельного кадастра». Приказом Росземка-дастра от 2 октября 2002 г. № П/327 были утверждены требования к оформлению документов о межевании, представляемых на государственный кадастровый учет. 27 января 2003 г. был принят приказ Росземкадастра № П/6 «Об утверждении бланков документов, необходимых для осуществления государственного земельного контроля» и др.

Определенную роль в регулировании земельных отношений играют государственные стандарты, строительные, санитарные, природоохранные нормы и правила, иные нормативно-технические акты, которые закрепляют обязательные технические требования и правила в целях обеспечения рационального использования земель, недопущения причинения вреда жизни и здоровью человека, окружающей среде. К их числу относятся ГОСТ «ССБТ. Строительство. Производство земляных работ способом гидромеханизации. Требования безопасности», введенный в действие постановлением Госстроя РФ от 21 января 2002 г. № 5; «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 17 апреля 2003 г. № 53 (СанПиН 2.1.7.1287-03); «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и объектов», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 10 апреля 2003 г. № 38 (СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) и ряд других.

2.2.7. Нормативные правовые акты субъектов РФ

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, земельное законодательство отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам - в случае такого противоречия

действует федеральный закон.

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование земельных отношений с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов.

Нормативные правовые акты субъектов РФ принимаются субъектами РФ в разных формах. В одних субъектах РФ (как правило, республиках в составе Российской Федерации) действуют земельные кодексы (Татарстан, Башкортостан, Карелия и др.). В других - законы о земле или законы о регулировании земельных отношений (Саратовская, Самарская, Воронежская области и др.)

В г. Москве основным нормативным правовым актом в данной области является Закон города Москвы от 14.05.03 г. № 27 «О землепользовании и застройке в городе Москве», имеющий комплексный характер. Кроме того, действует ряд других специальных законов в данной области, таких как Закон города Москвы от 26.05.04 г. № 35 «Об особенностях использования земельных участков в целях сохранения научно-промышленного потенциала города Москвы», Закон города Москвы от 24.11.04 г. № 74 «О земельном налоге» (в ред. от 01.06.05 г.) и др.

В Московской области в настоящее время действуют такие нормативные правовые акты, как: Закон Московской области от 07.06.96 г. «№ 23/96-ОЗ (в ред. от 11.10.01 г.) «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности, для осуществления предпринимательской и некоммерческой деятельности на территории Московской области», регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением на территории Московской области земельных участков, находящихся в государственной собственности, для осуществления предпринимательской и некоммерческой деятельности; Закон Московской области от 15.05.01 г. № 90/2001-ОЗ «Об областной целевой программе «Развитие земельной реформы в Московской области на 2001-2003 годы» (в ред. от 14.03.03 г.), утвердивший соответствующую областную программу; Закон Московской области от 18.04.95 г. № 6/49-ОЗ «Об отнесении земель сельскохозяйственного назначения к особо ценным и ценным»; постановление Правительства Московской области от 17.02.05 года № 103/6, утвердившее, в целях упорядочения процедуры принятия решений о предоставлении земельных участков и решений о переводе земель из одной категории в другую, перечни документов, необходимых для принятия указанных решений; постановление Правительства Московской области от 18.08.03 г. № 484/30 «О нормативной цене земли в Московской области в 2003 году» и ряд других нормативных правовых актов,

принятых как законодательной, так и исполнительными органами власти Московской области.

2.2.8. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления

Статья 12 Конституции РФ содержит принципиальные положения о том, что в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий и органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Согласно ст. 131 Конституции, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления могут конкретизировать нормы, предусмотренные актами всех указанных уровней, при условии, что нормативно-правовой акт органа местного самоуправления принимается уполномоченным на то органом местного самоуправления и в рамках установленной для него компетенции.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными пол-номочиями с передачей для их осуществления соответствующих материальных и финансовых средств.

Такие полномочия на федеральном уровне определены рядом законодательных актов, и прежде всего - федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2006 г.) и Законом РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (утрачивает силу с 1 января 2006 г.). К ним можно отнести также Указ Президента РФ от 15.10.99 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, согласно ст. 14 Федерального закона от 06.10.03 г. № 131-ФЗ, к вопро-сам местного значения поселения относятся: владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использо-вания и охраны городских лесов, расположенных в гра-ницах населенных пунктов поселения, и др.

Согласно п. 4 ст. 2 Земельного кодекса РФ, органы мест-ного самоуправления могут издавать акты, содержащие нор-мы земельного права, на основании и во исполнение норматив-ных правовых актов РФ и субъектов РФ. В случае противоречия норм, содержащихся в актах органов местного самоуправления, нормативным правовым актам РФ или субъектов РФ действуют нормы, установленные актами РФ и субъектов РФ.

К компетенции органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений Земельным кодексом РФ, в частности, отнесено принятие правил землепользования и за-стройки территорий поселений, регулирование использования и распоряжения земельными участками, находящимися в муници-пальной собственности, а также установление:

1. публичных сервитутов - права ограниченного пользо-вания земельными участками в интересах местного само-управления или местного населения;
2. особого правового режима использования земель в мес-тах традиционного проживания и хозяйственной дея-тельности коренных малочисленных народов РФ и

этнических общностей;

3. предельных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;

4. максимальных размеров участков, предоставляемых в собственность граждан бесплатно из земель, находящихся в муниципальной собственности, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;

5. процедур и критериев предоставления земельных участков гражданам для целей, не связанных со строительством, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений;

6. порядка определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности.

Иными актами земельного законодательства могут быть установлены дополнительные полномочия органов местного самоуправления.

Так, постановлением Главы администрации Шаховского района Московской области от 21.07.03 г. № 630 определены допустимые пределы уточнения значения площади ранее предоставленных земельных участков. Решением Совета депутатов муниципального образования «Красногорский район Московской области» от 25.01.01 г. № 163/1 (в ред. от 27.02.03 г.) утверждено Положение о порядке управления и распоряжения землей в муниципальном образовании «Красногорский район Московской области». Совет депутатов муниципального образования «город Климовск» Московской области своим решением от 09.04.03 г. № 2/3 утвердил Положение о порядке осуществления муниципального земельного контроля в городе Климовске Московской области. Аналогичное положение утверждено Решением Совета депутатов Мытищинского района Московской области от 18.07.02 г. № 33/3 и т.д.

2.2.9. Роль судебной практики в регулировании земельных отношений

Относительно значения судебных решений в регулировании правоотношений, в том числе и земельных, в литературе встречаются различные точки зрения.

Так, В.В. Петров считает, что решения судов, несмотря на их оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу, следовательно, судебную практику можно рассматривать лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений¹.

Напротив, по мнению М.М. Бринчука, анализ роли судов в контексте принципа разделения властей и выделения судебной власти в качестве самостоятельной ветви власти дает основание для признания судебной практики источником права, поскольку суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти².

Несомненно, что деятельность судов, а также административных органов способствует совершенствованию практики применения земельного законодательства. Огромное значение имеют, в частности, руководящие постановления (разъяснения) Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. К ним можно отнести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г. № 6 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства о земельной реформе», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. № 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства» и ряд других.

В то же время, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов по конкретному юридическому делу (например, эколого-правовому спору) нельзя признать источниками экологического права, поскольку они являются актами ненормативного характера (не содержащими норм права) и имеют персонифицированный (индивидуально-определенный) характер.

Особо необходимо отметить решения Конституционного суда РФ, к компетенции которого отнесено разрешение дел о соответствии федеральных законов, законов

субъектов РФ, нормативных актов палат Федерального Собрания РФ, Президента и Правительства РФ Конституции РФ. Решения Конституционного Суда РФ обладают силой закона, они окончательны и подлежат исполнению. В силу этого его решения могут считаться источниками земельного права. Например, постановлением Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» Лесной кодекс Российской Федерации был признан соответствующим Конституции РФ (как по порядку принятия, так и его положения, касающиеся лесного фонда РФ). Постановлением Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» признаны не соответствующими Конституции РФ некоторые нормы Закона г. Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве». В своем постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» Конституционный Суд РФ признал конституционность некоторых оспариваемых областными депутатами положений Земельного кодекса РФ, регулирующих предоставление земельных участков в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам. Было также признано, что Земельный кодекс РФ не противоречит Конституции РФ и по порядку его принятия Государственной Думой.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение источников земельного права
2. Как классифицируются источники земельного права по юридической силе и территории действия?
3. Чем отличаются специальные источники земельного права от общих?
Приведите примеры.
4. Является ли судебное решение по конкретному делу, связанному с разрешением земельно-правового спора, источником земельного права?
5. Из каких элементов состоит система источников земельного права?