

Б. В. Ерофеев

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

16-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям*

**Книга доступна в электронной библиотеке biblio-online.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**



Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 349(075.8)
ББК 67.407я73
Е78

Авторы:

Ерофеев Борис Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, ведущий российский ученый в области земельного и экологического права, автор многочисленных учебников и научных трудов по проблемам земельного и экологического права, академик Российской экологической академии;

Братковская Любовь Борисовна — кандидат биологических наук, ведущий научный сотрудник биологического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова (научный редактор).

Ерофеев, Б. В.
E78 Земельное право России : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; под науч. ред. Л. Б. Братковской. — 16-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 537 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-12201-5

Учебник состоит из двух частей: Общей и Особенной. В Общей части определяются понятие, предмет и источники земельного права, показаны особенности земельных правоотношений и их правового регулирования, изложена история правового регулирования земельных отношений в России, анализируются этапы формирования земельного рынка в России, права собственности и иные права на землю, рассматриваются правовое регулирование сделок с землей, государственное регулирование земельных отношений, защита земельных прав граждан и юридических лиц, разрешение земельных споров, ответственность за земельные правонарушения, дана общая характеристика правового режима земель и т. д. В Особенной части изложены особенности правового режима земель различного целевого назначения.

Учебник подготовлен в соответствии с актуальными требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям академического бакалавриата, специалитета и магистратуры, для аспирантов, преподавателей и научных сотрудников, а также для работников федеральных, региональных и местных органов власти, специализирующихся в области земельного права.

УДК 349(075.8)
ББК 67.407я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-12201-5

© Коллектив авторов, 2017
© Коллектив авторов, 2019,
с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Принятые сокращения.....	8
Введение.....	11

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Понятие земельного права	21
1.1. Предмет земельного права.....	21
Земельные отношения как предмет отрасли земельного права.....	22
Специфика земельных отношений	23
Земля как уникальный объект правового регулирования. Определение понятия «земля» и других терминов земельного права.....	25
Особенности земли как объекта правового регулирования.....	31
1.2. Методы правового регулирования земельных отношений	37
1.3. Особенности методов правового регулирования земельных отношений.....	40
1.4. Закономерности, которым подчинены методы правового регулирования земельных отношений	41
1.5. Принципы земельного права	42
1.6. Место земельного права в общей системе права России.....	54
1.7. Соотношение норм земельного и гражданского права	57
1.8. Система земельного права.....	62
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>70</i>
Глава 2. Источники земельного права	72
2.1. Понятие источников земельного права	72
2.2. Система источников земельного права.....	75
2.3. Перспективы развития земельного законодательства	84
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>87</i>
Глава 3. История правового регулирования земельных отношений в России. Этапы формирования земельного рынка в России	88
3.1. Земельно-правовой режим в России до 1861 года	88
3.2. Земельная реформа 1861 года и ее правовое содержание.....	94
3.3. Столыпинская аграрная реформа 1906—1917 годов	101
3.4. Возникновение, становление и развитие земельного права в годы советской власти	107
3.5. Земельный строй России с 1990 года по настоящее время.....	122

3.6. Этапы формирования земельного рынка в России	128
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	138
Глава 4. Право собственности и другие вещные права на землю	139
4.1. Понятие права собственности на землю	139
4.2. Формы земельной собственности	153
4.3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю	170
4.4. Вещные права на землю	177
4.5. Иные права на пользование землей	184
4.6. Основания и правовые последствия прекращения вещных прав на землю	189
4.7. Государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними. Документы, удостоверяющие права на земельные участки	207
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	223
Глава 5. Правовое регулирование сделок с землей	225
5.1. Понятие земельно-правовых сделок	225
5.2. Земельно-правовые сделки, влекущие за собой смену собственника земельного участка	235
5.3. Земельно-правовые сделки, не сопровождающиеся сменой собственника земельного участка	241
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	250
Глава 6. Государственное управление землепользованием	251
6.1. Понятие государственного управления землепользованием	251
6.2. Органы, осуществляющие государственное управление землепользованием	253
6.3. Правовые функции государственного управления землепользованием	257
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	280
Глава 7. Защита земельных прав граждан и юридических лиц и порядок разрешения земельных споров	281
7.1. Понятие и общая характеристика защиты земельных прав граждан и юридических лиц	281
7.2. Понятие и причины возникновения земельных споров	284
7.3. Порядок рассмотрения земельных споров	291
7.4. Основания и порядок обжалования решений по земельным спорам	295
7.5. Порядок исполнения решений по земельным спорам	300
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	301
Глава 8. Ответственность за земельные правонарушения	302
8.1. Понятие ответственности за земельные правонарушения	302
8.2. Виды юридической ответственности за нарушения земельного законодательства	308

8.3. Применение юридической ответственности и профилактика земельных правонарушений	323
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	328

Глава 9. Понятие и общая характеристика правового режима земель	330
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	334

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 10. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения	337
---	------------

10.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель сельскохозяйственного назначения	337
10.2. Земли сельскохозяйственного назначения как объект правового режима	343
10.3. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения	346
10.4. Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, и их правомочия	349
10.5. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения	354
10.6. Правовые методы и форма осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения	359
10.7. Охрана земель сельскохозяйственного назначения	367
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	371

Глава 11. Правовой режим земель населенных пунктов	372
---	------------

11.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель населенных пунктов	372
11.2. Особенности государственного управления землепользованием в населенных пунктах	378
11.3. Выдача разрешений на строительство	380
11.4. Информационное обеспечение градостроительной деятельности в Российской Федерации	384
11.5. Планирование развития территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, населенных пунктов и муниципальных образований	385
11.6. Право пользования землями населенных пунктов и муниципальных образований	393
11.7. Право пользования землями жилой и общественно-деловой застройки	396
11.8. Право пользования землями общего пользования	398
11.9. Право пользования землями, занятыми промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами	399
11.10. Право пользования землями в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур	400

11.11. Право пользования землями сельскохозяйственного использования	401
11.12. Право пользования землями особо охраняемых территорий	402
11.13. Охрана земель населенных пунктов	403
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	405
Глава 12. Правовой режим земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.....	406
12.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель промышленности и иного специального назначения.....	406
12.2. Особенности правового режима отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения.....	413
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	442
Глава 13. Правовой режим земель, принадлежащих гражданам	443
13.1. Особенности правового режима земель, принадлежащих гражданам.....	443
13.2. Виды прав граждан на земельные участки.....	446
13.3. Основания возникновения, изменения и прекращения прав граждан на земельные участки	449
13.4. Законодательство Российской Федерации о правах граждан на земельные участки.....	453
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	460
Глава 14. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов	462
14.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов	462
14.2. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов.....	466
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	482
Глава 15. Правовой режим земель лесного фонда	483
15.1. Понятие и общая характеристика лесов.....	483
15.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда.....	492
15.3. Право пользования землями лесного фонда	496
15.4. Правовая охрана и защита лесов	502
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	505
Глава 16. Правовой режим земель водного фонда	506
16.1. Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда.....	506
16.2. Особенности государственного управления землями водного фонда.....	513
16.3. Планирование использования и охраны водных объектов	515

16.4. Государственный мониторинг водных объектов и государственный водный реестр	516
16.5. Государственный надзор за использованием и охраной водных объектов.....	517
16.6. Право пользования землями водного фонда.....	518
16.7. Правовая охрана водных объектов.....	529
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	533
Глава 17. Правовой режим земель запаса.....	534
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	536
Новые издания по дисциплине «Земельное право России» и смежным дисциплинам.....	537

Принятые сокращения

Нормативные акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

ВзК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Закон РСФСР «О земельной реформе» — Закон РСФСР от 23.11.1990 № 3741 «О земельной реформе» (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2287)

Закон РФ «О плате за землю» — Закон РФ от 11.10.1991 № 17381 «О плате за землю»

Закон РФ «О недрах» — Закон РФ от 21.02.1992 № 23951 «О недрах»

Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» — Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»

Федеральный закон «О мелиорации земель» — Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» — Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» — Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» — Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»

Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» — Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» — Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

Федеральный закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» — Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» — Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ — Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Наименования органов власти¹

ВЦИК — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет

Компрод — Народный комиссариат продовольствия

Наркомзем — Народный комиссариат земледелия

Наркомюст — Народный комиссариат юстиции

Предсовнарком — председатель Совета Народных Комиссаров

СНК РСФСР (СССР) — Совет Народных Комиссаров РСФСР (СССР)

ЦИК — Центральный Исполнительный Комитет

ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большевиков)

ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

Прочие сокращения

ВВС СССР (РСФСР) — Ведомости Верховного Совета СССР (РСФСР)

ВСНД и ВС СССР (РСФСР) — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета СССР (РСФСР)

ЖСК — жилищно-строительный кооператив

ЕГРН — Единый государственный реестр недвижимости

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

НЭП — новая экономическая политика

РГ — Российская газета

СЗ РФ — Собрание законодательства РФ

СП СССР — Собрание постановлений Правительства СССР

СУ РСФСР — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства

ТСЖ — товарищество собственников жилья

¹ Наименования федеральных органов исполнительной власти сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Администрации Президента РФ № 943, Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008.

Введение

Основу экономической системы любого государства составляют виды и формы собственности на природные, материальные и интеллектуальные богатства, т. е. установленные законом правомочия по владению, пользованию и распоряжению ценностями. Содержание этих правомочий определяет состояние всей экономической системы общества.

Собственность на материальные ценности имеет различное содержание в зависимости от того, какие виды объектов находятся в собственности. Например, горные отводы для разведки и разработки месторождений полезных ископаемых являются государственной собственностью и предоставляются пользователю недр по специальным разрешениям в виде лицензий; земельные же участки для целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, могут предоставляться в собственность гражданам Российской Федерации.

Земля является важнейшим для человека объектом материального мира, представляет особую ценность для человеческого общества: она — единственное место обитания всех человеческих поколений, базис экосистем и производительных сил; на ней существует многообразие почвенно-климатических условий, влияющих на правовой режим использования земель и многое другое.

В силу этого земля имеет особый юридический статус: земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ, ст. 3 ЗК РФ); она дифференцируется по основному целевому назначению на категории земель (ст. 7 ЗК РФ) и по непосредственному целевому назначению на земельные угодья; может изыматься как у собственников, так и у пользователей для государственных или общественных нужд (ст. 49, 50 ЗК РФ); подлежит обязательному использованию в соответствии с целевым назначением под страхом принудительного изъятия ее у лиц, нарушающих требования земельного законодательства, и т.д.

В системе фундаментальных правовых категорий земельные отношения занимают особое место. В отличие от иных объектов общественных отношений земля в ее природно-продуктивных и территориально-пространственных параметрах представляет собой универсальный фактор общественного воспроизводства, выполняя ряд важнейших функций жизнеобеспечения, предмета и средства труда в базовых отраслях производства, в частности в сельском и лесном хозяйстве, произ-

водственного базиса существования каждого человека во всех формах его жизнедеятельности, носителя природных ресурсов, полезных ископаемых и естественных технологий, территориальной основы государственности и национального самоопределения. Поэтому в земельные отношения вовлечены в прямой и опосредованной форме все члены общества, придавая им специфическое «многоцветье» переплетающихся, пересекающихся, взаимодополняющих или взаимоисключающих потребностей и интересов.

Правовое регулирование собственности на материальные и интеллектуальные ценности дифференцируется в зависимости от их видов, значимости для человеческого общества, и государство либо ограничивает, либо расширяет свободу собственников по владению, пользованию и распоряжению данными ценностями. Так, в гражданском законодательстве прослеживаются три вида воздействия государства на отношения собственности:

1) ограничение собственности на отдельные виды объектов (государственная монополия на оружие, наркотические вещества и др.);

2) ограничение правомочий собственников на отдельные виды объектов (государственная регистрация сделок по приобретению жилых домов, автотранспорта и др.);

3) предоставление свободы по распоряжению объектами собственности, не задевающим государственным интересам.

Земельные отношения не могут быть урегулированы только нормами гражданского права, нормами хозяйственного и иных традиционных отраслей права, поскольку они специфичны в силу особенностей земли как объекта права владения, пользования и распоряжения — еще в XIX в. юридическая мысль в России выделяла земельное право в качестве самостоятельной отрасли права¹.

При социалистическом строе (1917—1991 гг.) в России земельное право в качестве самостоятельной отрасли права претерпело ряд изменений: вначале оно рассматривалось в составе других отраслей права; потом включало в себя природоресурсовые отрасли права, став составной частью природоресурсового права; и наконец, с началом земельной реформы земельное право обретает свой статус, соответствующий реальному положению вещей, который и освещается в настоящем учебнике.

Приступая к изучению дисциплины «Земельное право», необходимо иметь в виду следующее.

1. Учебник не может исчерпывающе раскрыть все содержание земельного права, нормы которого содержатся не только в земельных правовых актах, но и в законодательных актах других отраслей права. Учебник представляет собой систематическое изложение основ знаний по земельному праву, сложившихся на протяжении многих лет практи-

¹ См., например: *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906 ; *Хауке О. Л.* Крестьянское земельное право. М., 1914.

ки преподавания данного курса¹. Следовательно, изучающему земельное право необходимо видеть в учебнике не исчерпывающий клад знаний, а руководящий путеводитель при усвоении нормативного массива, регулирующего земельные отношения.

2. В настоящее время происходит динамичное изменение действующего законодательства (принятие новых нормативных правовых актов, отмена или изменение действующих и т. п.). В силу этого изучение курса земельного права по учебнику обязательно должно дополняться изучением нормативных правовых актов, их сопоставлением и выявлением изменений в действующем законодательстве.

3. Содержание учебника изложено в двух частях — Общей и Особенной.

Общая часть включает в себя основополагающие институты земельного права, нормы которых распространяются на правовой режим всех категорий земель.

Особенная часть содержит материал, освещающий специфику режима отдельных категорий земель. Поэтому при изучении учебника должна быть соблюдена последовательность, нарушение которой приведет к сложностям в овладении учебным материалом.

4. «Ключом» к овладению знаниями по земельному праву является изучение первой темы учебника, которая определяет и ограничивает предмет земельного права от предметов других отраслей права, смежных с земельным. Непонимание этого вопроса не позволит правильно воспринимать учебный материал в последующем. Так, отождествление арендных земельных отношений с трудовыми отношениями земледельцев на полях приведет к неправильной правовой квалификации этих отношений, а значит, и к ошибкам в правоприменительной практике.

При изучении данной темы целесообразно попрактиковаться в определении предмета земельно-правового регулирования на конкретных ситуациях, определяя моменты начала этого регулирования и его пределы. Например, правильно определить место гражданских и земельных правоотношений при купле-продаже жилых домов и строений; возмещении убытков при самовольном занятии земельных участков; приобретении по сделкам урожая на корню и т. п.

5. В учебнике освещается содержание земельного права и требуется понимание того, что земельное право и земельное законодательство соотносятся как содержание и форма. Овладение механизмом этого соотношения позволит правильно определить местонахождение земельно-правовых норм и их элементов в тех или иных частях нормативно-правового массива, в конечном счете понять логику закона и правильно его применить.

¹ Ерофеев Б. В. Советское земельное право. М., 1965 ; *Его же*. Правовой режим земель городов. М., 1976 ; Советское земельное право / Б. В. Ерофеев [и др.]. М., 1961 ; *Его же*. Основы теории земельного права. М., 1971, и др.

6. Любой объект исследования должен быть изучен в динамике (возникновении, развитии, состоянии на данный момент и возможных перспективах изменений в будущем), а динамика изучения предполагает обязательный исторический анализ. Поэтому тема учебника «История земельного права» носит не просто познавательный характер, а должна быть изучена аналитически. Несмотря на разные исторические формы земельных отношений, изучающий сможет увидеть в них определенные закономерности, если по каждому параграфу (каждой теме) будет делать краткий анализ.

7. Содержание земельного права заключено во многих нормативных правовых актах, имеющих, казалось бы, отдаленное отношение к земельному праву. Например, немало положений по регулированию земельных отношений содержит антимонопольное законодательство.

Изучение круга источников земельного права, содержащих основополагающие земельно-правовые нормы, должно осуществляться параллельно изучению настоящего учебника по схеме: изучил раздел учебника — проиллюстрируй соответствующими нормативными правовыми актами. Только при таком подходе можно с успехом освоить курс земельного права и стать квалифицированным специалистом.

8. Центральным институтом земельного права является институт собственности на землю. Практически все виды земельно-правового режима категорий земель и земельных угодий (частные, государственные и муниципальные) представляют собой варианты реализации права собственности на землю: порядок приобретения земли в пользование, аренду и другие формы обладания есть механизм включения людей в отношения земельной собственности; порядок хозяйственной эксплуатации земли определяет пределы пользования землями; порядок ликвидации оснований пользования землей выступает и как элемент распоряжения своими земельными правомочиями, и как санкция за нарушение института земельной собственности.

9. Режим собственности на землю дифференцирован в зависимости от закрепленных в кадастровом учете объективных свойств земли, что и является основанием категорирования земельных массивов и отнесения их к тому или иному виду земельных угодий.

Кроме того, институт земельной собственности тесно связан с гражданско-правовым институтом собственности на строения, сооружения и иные объекты недвижимости. По общему правилу объекты недвижимости, прочно связанные с земельными участками, следуют судьбе этих земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (ст. 35 ЗК РФ).

В силу этого необходимо хорошо ориентироваться в классификации земель по категориям в правовом режиме этих земель.

При изучении правового режима земель необходимо усвоить разницу понятий «целевое назначение земель», согласно которому правовой

режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории, и «разрешенное использование земельных участков» в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

10. Предметом земельного права являются экономические земельные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, т. е. регулирование действия интересов субъектов правоотношений в получении определенных благ и выгод от использования земель. В определенной мере земельно-правовые нормы касаются и экологической стороны землепользования (обеспечение экологического благополучия на земельных участках, создание благоприятной экологической среды, улучшение природных ландшафтов и др.), однако данное регулирование носит попутный характер, а изучением эколого-правового регулирования занимается специальная дисциплина.

Разумеется, экономические земельные правоотношения тесно переплетаются с экологическими, тем не менее следует их различать, поскольку от этого зависит правильная правовая квалификация возникающих в правоприменительной практике обстоятельств дела.

Необходимо иметь в виду, что начатое в курсе «Земельное право» изучение земельных правоотношений продолжается, в частности, в курсе «Экологическое право»¹, но уже с позиций эколого-правового регулирования и в курсе «Аграрное право»² — с позиций регулирования хозяйственной эксплуатации земли.

11. В земельном праве распространенным термином является «правовой режим земель» — особая правовая конструкция, позволяющая обеспечить единство и дифференциацию правового статуса видов земель, составляющих земельный фонд РФ.

Единство правового статуса земель обеспечивает конструкция «правовой режим» благодаря совокупности ее элементов, присущих любому виду земель: определению вида земель, подпадающих под данный режим; определению круга государственных органов, осуществляющих руководство использованием этих земель; определению круга субъектов, осуществляющих использование земель; установлению их правомочий по использованию земель и установлению ответственности за нарушения данного земельно-правового режима.

Дифференциация правового статуса земель выражается в том, что для каждой категории земель или вида земельных угодий присущи свои особенности правового режима (использование для сельскохозяйственных или для несельскохозяйственных нужд; производственное или природоохранное назначение и т. п.); регулирование использования зе-

¹ Ерофеев Б. В. Экологическое право России. М., 2011.

² См.: Козырь М. И. Аграрное право России. Состояние, проблемы и тенденции развития. М., 2009.

мель осуществляется специальными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минсельхоз России и др.); субъекты использования земель (собственники, землевладельцы, землепользователи, арендаторы) обладают соответствующим статусом и земельными правомочиями; ответственность за нарушение земельного режима дифференцирована в зависимости от вида земель, в отношении которых произошло нарушение.

Следует хорошо изучить юридическую конструкцию «правовой режим земель» (целесообразно изобразить ее в виде модели или схемы) и уметь с помощью этой конструкции выявлять специфические черты правового режима всех видов (категорий и угодий) земель российского земельного фонда.

В отличие от имущества (в том числе и недвижимого), которое возможно переместить в пространстве, земельные угодья непереключаемы, что порождает неизвестный имущественным отношениям способ распоряжения материальными благами — землеустроительные действия.

12. Изучая земельный процесс, включающий в себя процесс по предоставлению земель (землеотводный процесс) и их изъятию, землеустроительный процесс, состоящий из ряда стадий, количество которых и их последовательность закреплены в законе, процесс по надзору за рациональным и эффективным использованием земель и их охраной, процесс по разрешению земельных споров, необходимо выявить присущие каждому из указанных видов процессов особенности, совершение определенных действий только специально уполномоченными на то органами и лицами, особую процедуру реализации указанных действий.

Объективные свойства земли обусловили в земельном праве наличие таких отношений, как ведение кадастрового учета, мониторинга земель и др. Следует знать специфику работы Росреестра и его территориальных органов на местах. Целесообразно для закрепления знаний по изучаемому курсу встретиться с практическими работниками Росреестра, изучить его ведомственные акты.

13. В учебнике исследуются проблемы ответственности за земельные правонарушения. Эти вопросы имеют большое практическое значение.

Ответственность рассматривается как в правовом, так и в неправовом смысле. Юридической ответственности за нарушения земельного законодательства присущ ряд специфических признаков.

К числу общей юридической ответственности за нарушения земельного законодательства следует отнести традиционно применяемые во всех отраслях права дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность.

В учебнике сформулировано понятие земельных правонарушений, указаны их виды, определена совокупность признаков, отличающих зе-

мельное правонарушение от иных видов правонарушений; раскрыты все элементы и состав земельного правонарушения.

Отдельное внимание уделяется решению проблемы профилактики земельных правонарушений. В силу этого профилактические мероприятия становятся обязательным элементом ответственности за земельные правонарушения как институт земельного права. Изучая данный вопрос, надлежит уяснить понятие профилактики земельных правонарушений, ее цели, способы осуществления и принципы. Необходимо найти в действующем земельном законодательстве правовые нормы, содержащие профилактические правила, и дать их анализ.

14. Земля неразрывно связана с природными объектами (недрами, водами, лесами и др.), поэтому правовой режим отдельных категорий земель регулируется наряду с земельным и другими отраслями законодательства (горным, водным, лесным и др.). При этом не следует путать правовой режим природных объектов с правовым режимом земель, на которых эти объекты расположены. Диалектика правового регулирования такова, что один и тот же объект может быть урегулирован различными институтами разных отраслей права. Так, например, использование земель лесного фонда регулируется нормами ЗК РФ и ЛК РФ.

Земельное право представляет собой сложную учебную дисциплину, ее изучение следует сочетать с усвоением знаний других отраслей права (административного, гражданского), поскольку этой отрасли права наряду со специфичным земельно-правовым регулированием присущи и общие подходы, свойственные классическим правовым отраслям.

В результате изучения дисциплины «Земельное право» студент должен:

знать

- принципы, предмет, основные нормативные правовые акты земельного законодательства и смежных с ним отраслей права;
- правовые режимы земель различных категорий;
- применение норм юридической ответственности за земельные правонарушения;
- основы государственной политики использования земельного фонда;

уметь

- толковать и применять законы и другие нормативные правовые акты;
- анализировать и юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства в области земельных отношений;
- вскрывать и устанавливать факты нарушений земельного законодательства;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам земельных отношений;
- ориентироваться в специальной литературе;

владеть

- методологическими основами и спецификой методов, используемых в земельном праве;
- проблематикой состояния земельного законодательства;
- информацией о правоприменительной и судебной практике в сфере земельных отношений.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Глава 1

ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Предмет земельного права

Для получения профессиональной квалификации юристу необходимо правильно определить предмет правового регулирования, чтобы решить, какой нормативный правовой акт применим в данном конкретном случае.

Ошибки в определении предмета правового регулирования ведут к значительным ошибкам в правоприменительной практике. Бывает сложно определить предмет правового регулирования, когда земельные отношения находятся в определенных связях с другими видами отношений, в первую очередь с гражданскими (особенно после принятия в 1994 г. ГК РФ, в котором изменены приоритеты в правовом регулировании земельных отношений, и нормы гражданского законодательства выходят на первое место). В этом случае применяется не только земельное законодательство, но и законодательство, соответствующее сложному составу регулируемых отношений в сфере землепользования. Например, при решении вопроса о взыскании убытков, возникающих при изъятии земель, применяются наряду с нормами ЗК РФ соответствующие нормы гражданского, гражданско-процессуального и другого законодательства.

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

Российское право имеет сложную структуру. Оно делится на отрасли, подотрасли, институты, субинституты, правовые нормы и другие элементы. При этом нормы отрасли права регулируют самостоятельный круг волевых отношений, который является предметом правового регулирования.

Земельное право выступает традиционно обособленной частью права. Как отрасль оно представляет собой системно упорядоченную совокупность норм, выраженную государством и направленную на регулирование общественных отношений в части рационального использования земель и сбережения земли как национального богатства.

Земельное право — самостоятельная отрасль права, направленная на регулирование земельных отношений в Российской Федерации, ее субъектах, муниципальных образованиях, юридических лиц и граждан и имеющая своей задачей закрепление, совершенствование и создание эффективного земельного строя в России, основанного на частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности на землю, который обеспечивает рациональное использование и охрану земель, надлежащие условия равноправного развития форм хозяйствования, воспроизводство плодородия почв, сохранение и улучшение окружающей среды и охрану земельных прав граждан и других пользователей земель.

Изучение земельного права должно начинаться с изучения предмета земельного права, и в первую очередь его особенностей. В соответствии с общей теорией права предметом отрасли являются общественные отношения, которые урегулированы нормами права. Предмет правового регулирования — главное основание для выделения определенных общественных отношений в отрасль, так как в нем заложена объективная необходимость регламентации определенного комплекса общественных отношений.

Основным вопросом при определении предмета отрасли права является выделение круга общественных отношений. Раскрыть предмет отрасли земельного права — значит раскрыть содержание и характер всех тех земельных отношений, которые сложились в обществе на базе форм собственности на земле.

Земля имеет важное значение и выступает прежде всего первичным, естественным, вечным, саморегулирующимся средством производства. Земля — это дар, данный всем людям, живущим на ней. Она — основа основ бытия, наш единственный дом, основа жизни настоящего и будущих поколений людей.

Специфика земли как объекта правоотношений влияет на особенности земельных отношений, придавая им особую структуру. В предмет земельного права входят элементы административных, имущественных, финансовых и других отношений в силу специфики объекта правового регулирования земельного права — земли.

Земельные отношения как предмет отрасли земельного права

Предметом отрасли земельного права является особый круг общественных отношений — земельные отношения.

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 регулирования земельных отношений.

Участниками земельных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут выступать участниками земельных отношений на условиях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами.

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

К отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, законодательство об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, иное специальное законодательство.

К земельным отношениям указанное законодательство применяется, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (ст. 3 ЗК РФ).

Специфика земельных отношений

При определении предмета правового регулирования в области земельных общественных отношений необходимо помнить:

1) в него входят не любые, а лишь волевые общественные отношения, т. е. такие, которые зависят от воли людей и могут быть изменены ими. Например, проведение работ по повышению плодородия почв зависит от воли людей, а значит, они входят в предмет правового воздействия.

Вместе с тем не всегда человек волен немедленно восстановить земли, загрязненные сверх допустимыми концентрациями вредных химических или иных веществ. В связи с этим ЗК РФ дает право пользователям такой землей консервировать их в порядке, установленном Правительством РФ;

2) предмет правового регулирования составляют не всякие волевые общественные отношения, а лишь те, которые возможно урегулировать правовыми нормами. Так, законом нельзя обязать исполнителей

создать благоприятную окружающую среду и выгодное людям состояние природных ландшафтов, так как это зависит не только от их воли, но и от многих факторов: состояния очистных сооружений; состояния окружающей среды соседних регионов, на которые не может распространяться юрисдикция органов данной административно-территориальной единицы; последствий, возникших в результате деятельности предыдущих поколений, и другие факторы;

3) к предмету правового регулирования относятся также волевые и поддающиеся правовому регулированию общественные отношения, которые нуждаются (с позиций интересов государства и общества) в урегулировании правовыми средствами. Например, невозможно оставить без правового регулирования отношения по установлению нормативов предельно допустимых концентраций вредных химических веществ в почве, в связи с чем земельное законодательство определяет обязанности для всех пользователей земли по сохранению и повышению плодородия почв, охраны здоровья человека и окружающей среды;

4) в предмет правового регулирования включены не всякие общественные отношения, а лишь такие, которые могут быть урегулированы правовым путем. Так, недопустимо применять российское законодательство в противоречии с международными договорами РФ; законодательный орган РФ не вправе превысить свои полномочия, определенные Конституцией РФ;

5) 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 является средством, обеспечивающим предусмотренный законом уровень плодородия почв, и вопрос о том, как применять эти средства, законом не регламентируется.

Исходя из изложенного, можно дать следующее определение предмета правового регулирования земельного права.

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 1) фактически находящийся в сфере правового регулирования и 2) потенциальный.

Первый включает в себя земельные отношения, предусмотренные в действующем законодательстве.

Предмет второго составляют 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 по своей природе постоянно претерпевают изменения, развиваются, усложняются, находясь в постоянной динамике, политическими мотивами и другими причинами.

В отдельных случаях закон предусматривает механизмы преодоления подобных пробелов в правовом регулировании. Так, согласно ст. 11 ГПК РФ суд вправе в сходных случаях применять аналогию закона (т. е. применять закон, регулирующий сходные отношения), а иногда и аналогию права (применять общие начала и смысл действующего законодательства).

Итак, предмет потенциального правового регулирования находится в сфере действия не столько 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: объектом отношений в данном случае является земля.

Земля как уникальный объект правового регулирования. Определение понятия «земля» и других терминов земельного права

Отсутствие в российском законодательстве понятий «земля», «почва», «земельный пай» и «земельный строй» и, конечно, земельных отношений затрудняет определение предмета земельного права.

Для того чтобы определить предмет земельного права, необходимо раскрыть содержание термина «земля». Он многогранен и имеет несколько значений. Когда мы говорим о Земле как о планете Солнечной системы — одном из космических объектов, она в этом случае является объектом правового регулирования международного космического права. В ином значении употребляют это слово, 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 всей совокупности материальных и культурно-бытовых объектов, составляющих среду обитания человека. Такие отношения изучаются экологическим правом.

В настоящее время особое значение приобретают земельные права и обязанности граждан и их объединений. Выделение земельного права в самостоятельную отрасль права породило необходимость разъяснения в законодательстве различных терминов земельно-правового характера, что позволяет установить единообразие в их толковании и правоприменительной практике.

Земля — поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией.

Объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков (ст. 6 ЗК РФ).

Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи (п. 3 ст. 6 ЗК РФ).

В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки. Правовой статус и другие характеристики земельного участка отражаются в государственном кадастре недвижимости и документах государственной регистрации.

Земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельные участки образуются при создании искусственных земельных участков в порядке, установленном Федеральным законом «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные ЗК РФ, другими федеральными законами. Не допускается образование земельного участка, границы которого пересекают границы территориальных зон, лесничеств, лесопарков, за исключением земельного участка, образуемого для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов.

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 земель-

ная 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.

Схема расположения земельного участка или земельных участков представляет собой изображение границ образуемого земельного участка или образуемых земельных участков на кадастровом плане территории.

Земельная доля (земельный пай) — установленное законодательством, оформленное и зарегистрированное в установленном порядке право собственности гражданина на долю в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

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 есть 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 уставный (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 неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования земельного участка с нарушением законодательства РФ, конфискации и реквизиции земельного участка, добровольного отказа от прав на земельный участок, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральными законами.

Земельный правопорядок — это 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.

Разрешенное использование земельного участка — использование земельного участка с учетом целевого назначения, установленных ограничений и обременений. Оно определяется на основе зонирования земель, градостроительной и землеустроительной документации.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным приказом Ми-

нэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Разрешенное использование земельного участка может содержать требования:

- к способам использования земельного участка и запрещению тех из них, которые ведут к деградации земли, снижению плодородия почв и ухудшению окружающей природной среды;

- плотности, высоте и глубине застройки в соответствии с градостроительной документацией и строительными нормами и правилами;

- размещению социально-культурных, коммунально-бытовых, промышленных и иных зданий, строений и сооружений в пределах соответствующей зоны или земельного участка;

- видам пользования, оказывающим негативное воздействие на здоровье человека или связанным с повышенной для него опасностью;

- предельно допустимым нормам нагрузки на окружающую природную среду;

- сохранению зеленых насаждений;

- иным требованиям, установленным федеральными законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» **обременения земельного участка** могут быть связаны со следующими обязательствами:

- с запретом на продажу или иное отчуждение определенным лицам либо разрешением на отчуждение определенным лицам бессрочно или в течение установленного срока;

- запретом на сдачу в аренду или субаренду;

- правом на преимущественную покупку по объявленной цене в случае его продажи;

- передачей по наследству только определенным наследникам (для сельскохозяйственных земель);

- условием начать и завершить застройку или освоение земельного участка в течение установленных сроков по согласованию в определенном порядке с проектом;

- запретом на изменение внешнего вида недвижимости, реконструкцию или снос здания, строения, сооружения без согласования в определенном порядке;

- условием осуществить строительство, ремонт или содержание дороги, участка дороги, запретом на отдельные виды деятельности или формы поведения;

— запретом на изменение целевого использования земельного участка;

— условием соблюдать природоохранные требования или выполнять определенные работы, в том числе охранять животный мир, сохранять редкие растения, памятники природы, истории и культуры, археологические объекты, имеющиеся на земельном участке;

— условием предоставлять право охоты, ловли рыбы, сбора дикорастущих растений на своем земельном участке в установленное время и в установленном порядке;

— условием сохранить естественную среду обитания и пути миграции диких животных;

— иными обязательствами, ограничениями или условиями.

Обременения земельного участка устанавливаются непосредственно законодательством, договором или решением суда. Обременения земельного участка включаются в его правовой статус, подлежат государственной регистрации и сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу.

Перечень требований, включаемых в разрешенное использование земельного участка, устанавливается вне зависимости от прав на данный участок.

Разрешенное использование земельных участков определяется органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при зонировании земель, а также при предоставлении конкретных земельных участков и указывается в документах, предусмотренных ЗК РФ.

Самовольное изменение разрешенного использования земельных участков не допускается.

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**» (от франц. *régime*) 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, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права.

Понятие ответственность может рассматриваться как в правовом, так и в неправовом смысле.

Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего общеобязательные правила поведения.

Ответственность в неправовом смысле лишена юридических мер воздействия и обычно носит характер морального внушения лицу, совершившему противоречащий нравственным ценностям проступок.

Земельный строй России — 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, актуализировало эту потребность, так как принимаемые в последнее время федеральные нормативные акты имеют в качестве обязательной части систему понятий и их определений.

Выработка понятия «земля» позволит определить ее место 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 оставаться значительным пробелом, препятствующим выработке указанных понятий.

Анализ 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 лишь в ГОСТе 26640—85 «Земли. Термины и определения», которым определено, 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 объекта 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. К тому же 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 в качестве важнейшей части окружающей среды, она является объектом правового регулирования различных отраслей права.

Земля как объект правового регулирования в земельном праве — поверхностный слой земной коры, расположенный над недрами, покрытый почвенным слоем, называемый территорией, на которой осуществляется суверенитет России, и используется как основное (главное) средство производства в сельском и лесном хозяйстве.

Другой аспект правового статуса земли возникает, когда она предоставляется различным предприятиям и организациям в качестве пространственного 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. Земля — источник (ресурс) для удовлетворения самых разнообразных потребностей человека.

В социальном отношении земля — это объект собственности. В России вся земля находится в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, а земельный фонд РФ в зависимости от основного целевого назначения делится на категории.

Земля не является продуктом человеческого труда. Она — продукт самой природы. Земля кормит человека, растит его и в определенный момент принимает в свое материнское лоно. Она — своего рода всемирное общежитие, а потому каждое уходящее поколение оставляет в наследство потомкам следы своей деятельности.

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

Из изложенного выше 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 его хозяйственной и иной деятельности, способной изменить экологическую обстановку как в регионе, так и в планетарном масштабе, поэтому каждый человек должен быть собственником этого бесценного дара. В силу этого основным субъектом земельной собственности являются граждане Российской Федерации.

Когда земля выступает в качестве важнейшего природного ресурса, основы жизни и общенационального достояния, речь должна идти о земле как компоненте природы, биосферной категории.

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

б) деятельность государственных органов, предприятий (организаций) и граждан относительно земли должна осуществляться с учетом интересов не только настоящего, но и будущих поколений, на основе анализа негативных тенденций при проведении земельной реформы;

в) распоряжение землей на определенной территории реализуется через органы местного самоуправления (их администрации), в результате чего должно быть обеспечено сбалансированное сочетание общественных потребностей с частными или ведомственными интересами;

г) в земельном праве не полностью применяются сроки исковой давности, предусмотренные для гражданских, административных, уголовных и иных правоотношений. Так, если ранее за самовольный захват земельного участка можно было привлечь к уголовной ответственности, то теперь наступает лишь административная ответственность.

Так как земля является единственным местом обитания всего живого, государство должно осуществлять наблюдение за состоянием земель посредством мониторинга земель, который осуществляется в целях:

1) своевременного выявления и прогнозирования развития негативных последствий, влияющих на качество и состояние земель, разработки и реализации мер по предотвращению этих процессов;

2) оценки эффективности этих землеохранных мероприятий;

3) информационного обеспечения управления и надзора в области использования и охраны земель, которое должно включать:

— регулярные наблюдения за состоянием земель, количественными и качественными показателями;

— сбор, хранение, пополнение и обработку данных наблюдений;

— создание и ведение банков данных;

— оценку и прогнозирование изменения состояния земель.

Государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений за состоянием и использованием земель. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации.

Обеспечение плодородия земель осуществляется по следующим основным направлениям (ст. 11 Федерального закона от 16.07.1998

№ 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»):

— разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также соответствующих региональных целевых программ;

— проведение учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинга плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— разработка стандартов, норм, нормативов, правил, регламентов в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— разработка планов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— разработка планов мероприятий по реабилитации земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных радионуклидами, тяжелыми металлами и другими вредными веществами;

— финансирование мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

— контроль за качеством используемых в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения агрохимикатов и пестицидов и контроль за безопасным обращением с ними;

— создание банков данных в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется при условии соблюдения экологических требований. Надзор и контроль за обеспечением плодородия таких земель и их рациональным использованием проводится в целях соблюдения собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков требований закона.

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 может быть заменена никаким 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, а должны регулироваться нормами земельного

права с учетом норм гражданского права только в части, не урегулированной нормами земельного права.

В силу специфических свойств *оценка земли 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 требует учета земельных ресурсов (в виде кадастра), регистрации сделок с землей; выработки критериев рационального землепользования на основе кадастровых оценок (с учетом указанного обстоятельства устанавливается налогообложение).

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

а) **государственного**, нормами которого регулируются основы государственного устройства, права, свободы и обязанности граждан. 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;

б) **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.;

в) **гражданского**, нормы которого особенно расширили сферу правового регулирования земельных отношений после принятия 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 и др.), 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 принятием новых ЗК РФ и ГК РФ, когда последний санкционировал сделки с землей и заложил начало формирования земельного рынка (т. е. восстановил категорию земельной недвижимости), вопрос о признании имущественного элемента в земельных отношениях приобрел особое значение.

Земля — недвижимость особого рода, которая требует особого правового регулирования, отличающегося от правового регулирования другого имущества.

Вместе с тем регулирование большей части земельных отношений гражданским правом основано на данном в ст. 130 ГК РФ определении, а именно, земля — недвижимое имущество наряду с другим имуществом, не имеющим уникальных особенностей земли.

Земля является абсолютно недвижимым имуществом, а все остальные вещи — относительно недвижимыми, так как они в принципе переместимы при желании человека (движимое имущество). Эти две составные части — недвижимое и движимое имущество — должны иметь каждая свой самостоятельный правовой статус, определенный в законодательном порядке.

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.

Гражданское право основывается на обеспечении свободы имущественных прав, а земельное — на обеспечении рационального использования и охраны земель как основы жизни и деятельности общества¹.

Земля обладает устойчивой природной неоднородностью, что порождает 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.

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» великий русский ученый, известный геолог и почвовед, основатель русской школы почвоведения и географии почв, создатель учения о почве как об особом природном теле В. В. Докучаев (1846—1903)².

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. Докучаев назвал почву «зеркалом природы», подчеркивая тем самым, что она отражает взаимодействие всех компонентов природы, являясь результатом этого взаимодействия. Деятельность человека

¹ Подробнее об этом см.: *Краснов Н. И.* О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 7.

² *Докучаев В. В.* Русский чернозем : отчет Императорскому Вольному экономическому обществу. СПб., 1883.

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 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 страны 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 23,5 % земельного фонда, на земли лесного фонда — 64,7 %, пашня составляет — 7 %. Площадь сельскохозяйственных угодий России — 220,5 млн га, в том числе пашни — 121,6 млн га, сенокосы — 24 млн га, пастбища — 68,1 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 располагаемых на ней объектов; нормировании отвода земель в пользование и собственность; ограничении изъятия ценных угодий для несельскохозяйственных нужд; эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения.

Земля является недвижимым объектом и в отличие от движимого имущества не может переноситься в пространстве (если не принимать во внимание естественный круговорот вокруг солнечной оси в космическом пространстве). Равным образом она не подлежит замене никакими другими средствами производства, как это происходит в отношении иных орудий и средств производства (прочего имущества).

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

Земля обладает ценностью обычного имущества, но если имущество изнашивается, быстро устаревает, то земля не подвержена таким изменениям.

Для того чтобы раскрыть пределы земельного права как отрасли, необходимо прежде всего раскрыть содержание термина «земля», который рассматривается в различных аспектах:

- в широком смысле — как земной шар;
- в узком смысле — как среда обитания человека;
- в правовом аспекте — как объект отношений или объект правового регулирования земельного права.

Земля бесконечно разнообразна. Она обладает свойствами территорий, пространственного базиса для объектов промышленности, осуществления жизнедеятельности людей. Земля незаменима для че-

ловеческого базиса, поскольку именно она есть место обитания всех поколений людей. Земля — неперенное условие существования человека.

1.2. Методы правового регулирования земельных отношений

При раскрытии сущности земельного права нужно учитывать не только специфику предмета, но и специфику метода. Если предмет правового регулирования — это то, что регулируется правовыми нормами, то его метод представляет собой способ правового воздействия на общественные отношения, составляющие этот предмет.

Под *методом правового регулирования* понимают 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.

Методы регулирования земельных отношений отражают специфику 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.

Как отмечалось, земельное право — сложное образование, обладающее сложным методом. Его специфика заключается в том, что он сочетает в себе властно-авторитарные черты (власть и подчинение) и автономные (юридическое равенство).

Метод земельного права — это совокупность способов и приемов воздействия на поведение людей, возникновение которых порождено характером и природой земли как уникального природного ресурса, необходимого всем гражданам.

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

Императивный метод правового регулирования земельных отношений. В общем плане императивный метод правового регулирования выражается в установлении обязанностей субъектов земельных правоотношений и запретов, подлежащих исполнению.

Установление обязанностей субъектов земельных правоотношений занимает значительный удельный вес в содержании земельно-право-

вых норм. Это обязанности соблюдать субординацию органов власти в части регулирования земельных отношений, 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 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 нормами и правилами, согласовывать это строительство с землеустроительными, пожарными, санитарными, природоохранными и иными органами, осуществляющими государственный земельный надзор за этой сферой хозяйственной деятельности. Термин «государственный земельный надзор» введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ, заменив термин «государственный земельный контроль».

Соблюдение установленных требований также жестко регламентируются и обеспечиваются действующим земельным законодательством. Например, за самовольное строительство, к которому относится 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. Как таковой диспозитивный метод правового регулирования означает такой способ правового воздействия, при котором субъектам земельных правоотношений предоставляется свобода (собственное усмотрение) в реализации ими своих целей и задач.

Существует *три основных вида диспозитивного метода* правового регулирования земельных отношений.

1. *Рекомендательный метод* правового регулирования выражается в предоставлении возможностей альтернативного поведения субъекта земельных правоотношений, когда субъекту предоставляется возможность самому выбирать способ своего поведения для достижения поставленной цели. Рекомендации, исходящие от государственного органа, облегчают ему выбор того или иного решения. Например, эко-

номическое 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.

2. *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.

3. *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 договорного регулирования земельных отношений, роль которого в условиях рыночных отношений значительно возрастает, должен проявляться в допустимости только законодательного разрешения земельных сделок при обязательной их государственной регистрации, в отличие от установления подлинной свободы в совершении сделок с землей, что характерно для гражданского законодательства.

Метод обязательного надзора и контроля за охраной и рациональным использованием земель путем усиления роли специально уполномоченных на то органов, придания им особых полномочий для усиления их роли в силу того, что земля обладает уникальными, не воспроизводимыми человеком свойствами, ограничена по местоположению.

Особо следует отметить, что в нынешних условиях четко прослеживается тенденция на усиление государственного вмешательства в регулирование земельных отношений, в преобладании императивного метода над диспозитивным, ориентированности его на исполнение основной функции правового регулирования земельных отношений — обеспечения рационального использования земельных и других природных ресурсов.

Метод науки земельного права заключается в способе изучения не только системы земельно-правового регулирования, но и самих методов регулирования, способствуя тем самым 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) и специальные (сравнительного правоведения, социологических исследований, системный и др.) методы.

Метод земельного права как учебной дисциплины имеет иное целевое назначение, поскольку направлен на усвоение обучаемыми знаний, которые необходимы им для будущей специализации или квалификации. 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 знаний из учебников, пособий, от преподавателей, из специализированных научных изданий, других источников интересующей информации; тщательное осмысление полученного, отбор и систематизация знаний с учетом будущей специальности, практическое закрепление путем применения тех или иных положений земельного законодательства на учебных занятиях, при прохождении практики, участия в научных исследованиях.

1.3. 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 разработанная система экономического стимулирования и принятия экономико-правовых мер, установленная ГК РФ, соответствующая задачам, стоящим перед государством и обществом в современных условиях.

Период перехода к регулируемым рыночным отношениям характеризуется тем, что главной задачей на этом этапе 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. Закрепляются свободы выбора форм хозяйствования.

В силу названных особенностей в правовом регулировании земельных отношений применяется практически весь спектр вышеназванных методов.

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 земель — императивный. В частности, важность земли как места обитания и как источника естественного богатства порождает необходимость принятия специализированных законов в этой сфере. Например, Федеральный закон «О государственном регулировании

обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает правовые основы государственного регулирования обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения при осуществлении собственниками, владельцами, пользователями, арендаторами земельных участков хозяйственной деятельности.

В связи с тем, что земля является важнейшим компонентом окружающей среды, необходимо усиление ответственности за правонарушения против земельной безопасности. Так, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» подчеркнул необходимость обеспечения правильного и единообразного применения законодательства за экологические правонарушения, 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 (ст. 42) право каждого на благоприятную окружающую среду.

В каждом конкретном деле, квалифицируя содеянное, суд должен исходить не только из стоимости и количества потерь, но и учитывать причиненный экологический вред, т. е. вред, нанесенный растительно-му и животному миру, а также всей 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 формировании земельно-правовых методов.

1. *Действие объективных законов природы, с которыми необходимо считаться.* Подобно тому, как металлические предметы подвержены ржавчине, земля подвержена эрозионным процессам, процессам зарастания кустарником, мелкоколесьем, сорняками. В силу этого в ст. 42 ЗК РФ предусмотрены обязанности по защите земель от вредных процессов: «не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы», т. е. существующий объективный закон природы продиктовал законодателю введение указанного требования.

2. *Действие экономических законов общества, которые диктуют праву свои условия.* Например, ведущим мотивом поведения людей является интерес, а чтобы этот интерес не противоречил интересам общества и государства, государство сформировало систему правил, устраняющих такую коллизию. Если гражданин или организация планирует, к примеру, построить объект на ценных сельскохозяйственных угодьях, они для достижения этой цели могут предпринять любые действия. Но в данном случае преградой им будут установленные в земель-

ном праве основные нормы, каковыми являются подразделение всего земельного фонда РФ на категории земель, установление их целевого назначения, требования охраны, в первую очередь, сельскохозяйственных угодий (ст. 7, 8 ЗК РФ).

3. *Действия 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 коренных малочисленных народов и этнических общностей возможно установление особого режима использования земель, т. е. учитываются особенности социальной психологии и традиций данных народов и общностей. Этому же способствует преимущественное право на получение земельного участка гражданами, проживающими в данной местности. Данное положение закреплено в Федеральном законе от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

1.5. Принципы земельного права

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

В ст. 1 ЗК РФ сформулированы принципы земельного законодательства. Системность принципов отражает систему земельного права. В силу этого принципы земельного права можно классифицировать на общеправовые (конституционные) и отраслевые.

К *общеправовым принципам* относятся признание, соблюдение и защита прав граждан, включая права на землю, как обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), принцип юридического равенства 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 земель 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, предопределены особой спецификой регулируемого объекта земельного фонда РФ, состоящего из разных по своему правовому режиму отдельных категорий земель. Эта специфика и породила принципы, которые можно разделить на две части: принципы,

относящиеся к общей части земельного права, и принципы, относящиеся к особенной части. В основу такого деления положены уникальные свойства, присущие земле.

Принципы земельного права содержатся:

а) 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, 7, 8, 10—12, 15 посвящены земельным отношениям).

В Конституции РФ 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 части 4 ст. 29 и ст. 42 закреплено право граждан на информацию о всевозрастающей роли демократического общественного контроля в сфере земельного права;

б) в *нормативных правовых актах*. Так, в земельном законодательстве был провозглашен принцип равноправия всех форм земельной собственности и форм хозяйствования на земле;

в) 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.;

г) в *текстуальном смысле действующего законодательства*. Например, анализируя нормы ЗК РФ о землеустройстве, можно прийти к выводу о наличии приоритета экологических интересов общества над экономическими, поскольку созданию благоприятной экологической среды и улучшению природных ландшафтов подчинены задачи землеустройства.

Принципы земельного права характеризуются следующими признаками:

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

— среди принципов земельного права также имеется *иерархия*, в которой одни принципы занимают вышестоящее положение по отношению к остальным. Например, принцип обеспечения благополучной экологической среды является главенствующим по отношению к принципу рационального использования земель;

— система принципов динамична: по мере развития правовой системы появляются новые принципы, уходят в прошлое старые. Например, с развитием рыночных отношений ушел в историю принцип бесплатности землепользования — его заменил принцип платного пользования землями.

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

1. *Принцип приоритета экологического благополучия окружающей среды при использовании земель.* Это выражается в том, что:

а) создание условий для поддержания устойчивых ландшафтов и охрана земель являются главной целью землеустройства. Ей подчинены все задачи землеустройства: разработка схем землеустройства, разработка проектов освоения новых земель, установление территорий с особым режимом пользования и т. п.;

б) использование земли способами, нарушающими экологическую обстановку территории, эксплуатация земельного участка, приводящая к снижению плодородия почв, ухудшению экологической ситуации, является основанием для принудительного изъятия этого участка;

в) при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений, а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель и окружающей среды, обязательно должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране окружающей среды, а проведению таких работ должны предшествовать положительные заключения государственной санитарно-гигиенической и экологической экспертизы;

г) непрерывно осуществляется мониторинг земель, представляющий собой систему наблюдений за состоянием и использованием земельного фонда, для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

2. *Принцип приоритета интересов народов, населяющих данную территорию, и защита прав человека.* Этот принцип выражается в том, что:

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

— каждый гражданин Российской Федерации 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, развивается производство экологически чистой продукции.

3. *Принцип целевого использования земель.* Если имущество (здания, сооружения, машины и т. п.) может использоваться не только по целевому, но и по иному назначению (производственное здание — в каче-

стве склада, трактор — иногда в качестве средства перевозки грузов), то землю недопустимо использовать не по назначению, т. е. земельный участок, предназначенный под пашню, нельзя использовать под лесопосадки.

Целевое назначение земельного участка — установленные законодательством порядок, условия и ограничения эксплуатации (использования) земельного участка для конкретных целей в соответствии с категориями земель.

Правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным законодательством и законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий.

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.

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

Принцип целевого использования земель выражается в том, что:

а) земли в России подразделяются на семь категорий по основному целевому назначению;

б) внутри категорий земель происходит их подразделение по угодьям. Так, земли сельскохозяйственного назначения подразделяются на пахотные, пастбищные, сенокосные и другие угодья, земли населенных пунктов подразделяются на земли застройки, общего пользования, сельскохозяйственного использования и другие, земли особо охраняемых территорий и объектов включают в себя земли государственных природных заповедников, государственных природных заказников, национальных парков, природных парков и пр.;

в) земельная территория, установленная в порядке землеустройства, ее обустройство обязательны для собственников земли, землевладельцев, землепользователей, в том числе и арендаторов;

г) устанавливаются дополнительные правила, возникающие из соседства режимов землепользователей. Так, законом устанавливаются разные сервитуты, а также водоохранные зоны рек и водоемов, грани-

цы которых закрепляются на местности специальными информационными знаками. Пользование этими земельными участками осуществляется с соблюдением установленных на них режимов.

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

Категория земель указывается:

1) в постановлениях органов исполнительной власти или решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель особо охраняемых территорий и земель иного назначения;

2) свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю;

3) документах государственного кадастра недвижимости;

4) документах государственной регистрации.

Нарушение установленного ЗК РФ, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием для:

1) признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую, а также сделок с земельными участками, совершенных на их основании;

2) отказа в государственной регистрации прав на земельный участок.

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. Поэтому 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 землях оздоровительного назначения, если это несовместимо с интересами использования данных земель.

4. *Принцип устойчивости прав на землю* является обязательным условием ее рационального использования, поскольку лицо, не имеющее уверенности в стабильности своего права на землю, не будет в должной мере заботиться о ее сохранности, повышении 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 их предоставлении;

— законом дан исчерпывающий перечень оснований принудительного 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 этим вмешательством.

5. *Принцип равноправного положения всех форм земельной собственности и всех форм хозяйственной эксплуатации земель*, выражающийся:

— в отсутствии господства каких-либо форм собственности или хозяйствования над другими (согласно ст. 8 Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности);

— в выравнивании экономико-правовым путем способов хозяйственной эксплуатации земель (возможность предоставления земельного участка в собственность бесплатно, установление дифференцированных земельных налогов в зависимости от качества угодий и др.).

6. *Принцип платного использования земель, являющийся обязательным условием их эффективной эксплуатации*. 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 и др.

В соответствии с Законом РФ «О плате за землю» и ст. 65, 66 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным (Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Формами платы являются: земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), арендная плата (ст. 65 ЗК РФ).

Порядок исчисления земельного налога устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах.

Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земельного участка — стоимость земельного участка, установленная на основании государственной кадастровой оценки земель и используемая для целей налогообложения и в иных случаях, установленных федеральными законами.

Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением

случаев, определенных законодательством. (см. Федеральный закон 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»).

Государственная кадастровая оценка проводится не чаще одного раза в три года (в городах федерального значения — не чаще одного раза в два года) и не реже одного раза в пять лет, за исключением проведения внеочередной государственной кадастровой оценки. Указанный срок определяется со дня принятия акта об утверждении результатов определения кадастровой стоимости до дня принятия акта об утверждении следующих результатов определения кадастровой стоимости.

В процессе государственной кадастровой оценки земель проводится оценочное зонирование территории.

Оценочной зоной признается часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. В зависимости от территориальной величины оценочных зон их границы совмещаются с границами земельных участков с учетом сложившейся застройки и землепользования, размещения линейных объектов (улиц, дорог, рек, водотоков, путепроводов, железных дорог и др.), а также границами кадастровых районов или кадастровых кварталов.

По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Утвержденные в установленном порядке данные о кадастровой стоимости земельного участка применяются при определении платы за землю и осуществлении государственного регулирования оборота земли.

В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости (ст. 66 ЗК РФ).

В случае если результатами определения кадастровой стоимости затронуты их права и обязанности, юридические лица и граждане согласно ст. 245 КАС РФ вправе обращаться в суд с административным иском о признании результатов определения кадастровой стоимости, органы государственной власти, органы местного самоуправления вправе обратиться в суд с административным иском о признании результатов определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности соответствующего субъекта РФ или муниципального образования.

Земельный налог исчисляется в процентах (налоговая ставка) от налоговой базы.

В соответствии со ст. 390 НК РФ налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения согласно ст. 389 НК РФ.

Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. В отношении земельного участка, образованного в течение налогового периода, налоговая база в данном налоговом периоде определяется как его кадастровая стоимость на дату постановки такого земельного участка на кадастровый учет.

Налоговая база в отношении земельного участка, находящегося на территориях нескольких муниципальных образований (на территориях муниципального образования и городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), определяется по каждому муниципальному образованию (городам Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю). При этом налоговая база в отношении доли земельного участка, расположенного в границах соответствующего муниципального образования (городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), определяется как доля кадастровой стоимости всего земельного участка, пропорциональная указанной доле земельного участка.

Налоговая база определяется отдельно в отношении долей в праве общей собственности на земельный участок, в отношении которых налогоплательщиками признаются разные лица либо установлены различные налоговые ставки.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и не могут превышать:

1) 0,3 % — в отношении земельных участков:

— отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

— занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства;

— приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

2) 1,5 % — в отношении прочих земельных участков.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка, а также в зависимости от места нахождения объекта налогообложения применительно к муниципальным образованиям, включенным в состав внутригородской территории города федерального значения Москвы в результате изменения его границ, в случае если в соответствии с законом города федерального значения Москвы

земельный налог отнесен к источникам доходов бюджетов указанных муниципальных образований.

За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления (постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации»).

Порядок определения размера арендной платы, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Арендная плата при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяется в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на основании кадастровой стоимости земельного участка на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке.

Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются договорами аренды земельных участков.

При совершении сделки с земельными участками устанавливается их рыночная стоимость.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и распоряжением Минимущества России от 06.03.2002 № 568-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков».

Под *рыночной стоимостью земельного участка* понимается наиболее вероятная цена, по которой данный земельный участок может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Рыночная стоимость земельного участка зависит от его целевого назначения; разрешенного и текущего использования; местоположения

и влияния внешних факторов; ожидаемой величины, срока и вероятности получения дохода от земельного участка за определенный период времени при наиболее эффективном его использовании; спроса и предложения на земельном рынке и других факторов.

Основанием для проведения оценки земельного участка является договор на проведение оценки, заключенный в простой письменной форме заказчиком с оценщиком или с юридическим лицом, с которым оценщик заключил трудовой договор. По результатам оценки земельного участка оценщиком составляется отчет. В отчете в обязательном порядке указываются дата проведения оценки, используемые стандарты оценки, а также сведения, которые необходимы для полного и недвусмысленного толкования результатов проведения оценки.

В случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

7. *Принцип рационального использования земель, выражающийся в их эффективной эксплуатации при одновременном повышении качества.* Содержание данного принципа различно в зависимости от категорий земель: при использовании земель сельскохозяйственного назначения принцип их рационального использования выражается в максимальном получении урожаев при надлежащем качестве продукции, систематическом повышении плодородия сельскохозяйственных угодий; при использовании земель несельскохозяйственного назначения рациональность подразумевает максимальную экономию земельных участков, размещение объектов на угодьях 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 (обеспечение надлежащего содержания историко-культурных объектов, разнообразный отдых граждан 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:

а) 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;

б) деятельность пользователя земли, нарушающая установленный законом режим природопользования, может быть приостановлена в порядке, определенном законодательством, до устранения допущенных нарушений. Например, может быть приостановлена или запрещена деятельность предприятия, хотя и соблюдающего правила землепользования, но наносящая вред недрам, водам и лесам, расположенным

в непосредственной близости или 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. Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (местные администрации) разрабатывают и реализуют соответственно федеральные, региональные и местные программы рационального использования и охраны земель, повышения плодородия почв в комплексе с другими природоохранными мероприятиями. Планирование использования земель и проведение охранительных мероприятий осуществляют землепользователи, землевладельцы, собственники и другие субъекты земельных правоотношений, ведущие хозяйство на земле.

10. *Принцип подконтрольности государству использования и охраны земель.* Соблюдение его реализуется посредством того, что:

а) государство осуществляет надзор за соблюдением земельного законодательства в отношении всех субъектов земельных правоотношений;

б) осуществляется государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними;

в) установлена специальная процедура, в рамках которой осуществляется государственный земельный надзор;

г) обязанностью каждого собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя и арендатора является своевременное предоставление сведений о состоянии и использовании земель;

д) государство контролирует хозяйственную деятельность любого предприятия (организации), в том числе связанную с использованием земель.

Принципы, присущие Особой части земельного права. Данные принципы вызваны спецификой правового режима отдельных категорий земель, входящих в земельный фонд России, а также неповторимыми свойствами земли, играющими особую роль в каждой правовой категории.

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 и образовательных учреждений, изъятие которых не допускается.

Земли сельскохозяйственного назначения являются главным средством производства в сельском хозяйстве, наиболее важной категорией земель в земельном фонде России. Поэтому в законодательстве 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 населенных пунктов*. В этой категории земля используется как фундамент, место для возведения промышленных объектов, жилых и нежилых зданий, строений сооружений, культурно-бытовых и иных объектов жилищно-коммунальной сферы. Поэтому понятие рационального использования этих земель существенным образом отличается от рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Назначение указанных земель — обслуживание городских и сельских населенных пунктов.

3. К следующей категории земель относятся *земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения*. Специфика правового режима этих земель закреплена в ст. 87—93 ЗК РФ. Эти земли предназначены для размещения и эксплуатации объектов различного специального назначения.

4. Важное место среди других категорий земель занимают *земли особо охраняемых территорий и объектов*. На этих землях осуществляют свою деятельность государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, национальные парки, природные парки, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады.

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

5. *Земли лесного фонда* являются, с одной стороны, пространственным базисом, на котором произрастает лесная растительность, с другой — средством производства, питающим корневую систему лесов почвенными компонентами (влажностью, питательными веществами и др.). Порядок использования и охраны земель лесного фонда определяется ЗК РФ и лесным законодательством.

6. *Земли водного фонда*, правовой режим которых урегулирован водным законодательством, тесно переплетенным с правовым режимом земель, на которых расположены водные объекты, в силу чего земли водного фонда выделены в самостоятельную категорию. К ним относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. К их числу нельзя отнести земли, покрываемые водой лишь в короткие промежутки