

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербургский государственный университет  
аэрокосмического приборостроения

---

С. С. Бородин

# ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Курс лекций

Санкт-Петербург

2000

УДК 349.4  
ББК 67.99(2)5  
Б83

**Бородин С. С.**

**Б83 Земельное право. Общая часть: Курс лекций / СПбГУАП. СПб., 2000. 215 с. ISBN 5-8088-0049-8**

Изложен материал общей и особенной частей курса “Земельное право”. Используются теоретические изыскания виднейших ученых, занимающихся проблемами земельного права. Предложен и собственный взгляд автора. Содержание курса лекций опирается на действующее законодательство по регулированию земельных отношений.

Предназначен для студентов юридического и других факультетов очного, заочного обучения и экстерната.

**Рецензенты:**

доктор юридических наук, профессор,  
член-корреспондент МАН ВШ *В. М. Боев*;  
доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент ААН,  
Заслуженный юрист Российской Федерации *Н. Г. Янгол*

Утверждено  
редакционно-издательским советом университета  
в качестве курса лекций

ISBN 5-8088-0049-8

- © Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, 2000
- © С. С. Бородин, 2000

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Земельное право – одна из юридических дисциплин, изучаемых в высших образовательных учреждениях. Проблемой изучения земельного права является то, что материалы учебников, содержащие многочисленные нормативные акты по конституционному, земельному, административному, гражданскому и другим отраслям права, регулирующие земельные отношения, значительно отстают от действующего законодательства и нередко к моменту издания учебника являются отмененными. К тому же авторы учебников излагают материал безотносительно к программам курса конкретных образовательных учреждений, поэтому ни в названиях тем, ни в их содержании не просматривается единый подход.

Целью издания курса лекций по земельному праву является изложение материала в соответствии с программой, утвержденной Ученым советом Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, оказание помощи студентам университета в изучении действующих законодательных и других нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения.

Курс лекций рассчитан на две части – общую и особенную, включающие двадцать тем. В общей части излагаются одиннадцать тем: предмет и система земельного права; история земельного права России; земельно-правовые нормы и земельные правоотношения; источники земельного права; право собственности на землю; иные, кроме права собственности, виды прав на землю; правовое регулирование сделок с землей; государственное регулирование земельных отношений; землеустройство и государственный земельный кадастр; охрана и воспроизводство земельных ресурсов; ответственность за нарушение земельного законодательства.

Особенная часть включает темы, регулирующие правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, крестьянских (фермерских) хозяйств, поселений, промышленности, транспорта; земель лесного и водного фондов, особо охраняемых территорий.

Изучение данного курса предусматривает получение знаний студентами во время чтения лекций, на семинарских и практических занятиях, а главное – в процессе самостоятельной работы студентов.

## Лекция 1

### ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

#### 1. Понятие предмета и метода земельного права

Предметом отрасли права, в том числе земельного, является определенная группа общественных отношений, регулируемая соответствующими нормами права. *Предметом земельного права являются волевые общественные отношения, возникающие в связи с распределением, использованием охраной земель и регулируемые нормами земельного права.*

При определении предмета правового регулирования в области земельных отношений необходимо помнить следующее.

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

Вместе с тем не всегда человек волен немедленно восстановить земли, загрязненные сверх допустимых концентраций химическими или иными веществами. В связи этим Земельный кодекс РФ (ЗК РФ) дает право землепользователям консервировать указанные земли 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 невозможно обязать исполнителей создать благоприятную экологическую среду и выгодное людям состояние природных ландшафтов, так как это зависит не только от их воли, но и от многих других факторов: состояния очистных сооружений, для которых не всегда можно приобрести необходимое оборудование; состояния окружающей природной среды соседних регионов, на которые не может распространяться юрисдикция органов данной административно-территориальной единицы; последствий, возникших в результате деятельности предыдущих поколений

и т. д. В этой связи ЗК РФ определяет лишь цель землеустройства – улучшение (а не создание) природных ландшафтов.

3. К предмету правового регулирования относятся также волевые и поддающиеся правовому регулированию общественные отношения, которые нуждаются в урегулировании правовыми средствами. Например, невозможно оставить без правового регулирования отношения по установлению нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) химических веществ в почве. В связи с чем земельное законодательство устанавливает определенные обязанности для пользователей земли в интересах плодородия почв, охраны здоровья человека и окружающей среды.

4. Наконец, в предмет правового регулирования входят лишь те общественные отношения, которые подпадают под действие правовых норм. Например, правовой обязанностью всех пользователей земли является повышение плодородия почв, однако они не обязаны искусственно создавать какой-то новый тепловой, воздушный, солевой, водный и иной режим почв. Эти отношения законом не регламентируются и, следовательно, не подпадают под действие правовых норм<sup>1</sup>.

Вместе с тем отсутствие в российском законодательстве понятий “земля” и “почва” затрудняет определение предмета земельного права. Понятие “земля” раскрывается лишь в ГОСТ 26640-85 “Земля. Термины и определения”, в п. 1 которого сказано, что “земля – это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства”<sup>2</sup>.

Однако ГОСТы не имеют законодательной силы, поскольку являются лишь нормативными документами по стандартизации, и обязательные к исполнению требования в них касаются ограниченного круга вопросов: обеспечение безопасности окружающей среды, жизни и здоровья людей и т. д.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. Г. В. Чубукова; М.: Новый Юрист, 1998. С. 9–10.

<sup>2</sup> Цит. по: *Ерофееву Б. В.* Указ. соч. С. 12.

Вместе с тем земля имеет особенности и свойства, которые могут быть урегулированы законом. Рассмотрим их.

1. Земля является единственным местом обитания человека, его родным домом, поэтому человек не может покинуть Землю и переселиться на другие планеты. Земля – основа основ бытия. Она является всемирным общежитием, и каждое уходящее поколение оставляет в наследство потомкам следы своей деятельности. Так, недостатки реформы 1861 года, при которой не учли ее экологических последствий, привели к значительным трудностям последующего земледелия, поскольку крестьяне, вытесненные в результате реформы на худшие земли, вовлекли в неправильную систему обработки склоны оврагов, положив начало почвенно-эрозионным процессам. Еще более удручающее положение сложилось после проведения земельной реформы 1990–1994 гг., когда Россия оказалась на пороге экологического кризиса. Достаточно сказать, что из 134,2 млн га пахотных земель около 55 млн га – это земли эрозированные, и ежегодно к ним прибавляются 0,4–1,5 млн га. Каждый год оврагов становится больше на 80–100 га<sup>1</sup>.

Сказанное порождает следующие особенности правового регулирования земельных отношений:

а) поскольку земля обладает уникальными, невосполними человеком, только ей присущими свойствами, для каждого человека составляет основу жизни, условие его существования, источник удовлетворения его нужд и потребностей, а также место хозяйственной и иной деятельности, способной изменить экологическую обстановку как в регионе, так и в планетарном масштабе, то каждый человек должен быть собственником этого бесценного дара. В силу этого основным субъектом земельной собственности должны быть именно граждане РФ;

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

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

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Государственный доклад “О состоянии окружающей природной среды в РФ в 1993 г.” // Зеленый мир. 1994. № 24–30; 1995. № 1–5.

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 наступала уголовная ответственность, то сейчас за это деяние лицо привлекается к административной ответственности.

2. Земля – важнейший компонент природной 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 или равным образом она не подлежит замене никаким другим средством производства, не устаревает и не изнашивается, как это происходит с другими орудиями и средствами 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 – нормами земельного права с учетом норм гражданского права и только в части, не урегулированной нормами земельного права.

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

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

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

а) конституционного, нормами которого регулируются административно-государственное устройство, государственные границы и суверенитет народов. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп может быть установлен, по согласованию с органом местного самоуправления, 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 правоотношений и т. п.;

в) гражданского, нормы которого особенно расширили сферу правового регулирования земельных отношений после принятия нового Гражданского кодекса (ГК РФ) в 1994 году. Восстановление категории недвижимости, т. е. объектов, неразрывно связанных с землей (строений, сооружений, мелиоративных систем), введение купли-продажи земли, земельного рынка, ипотеки и др. — все это должно способствовать возрастанию норм гражданского права в регулировании земельных отношений<sup>1</sup>;

г) трудового, поскольку хозяйственная эксплуатация земельных участков осуществляется работниками предприятия, труд которых регулируется преимущественно трудовым правом;

д) экологического, так как земля представляет собой часть экологической системы (почвенной, воздушной, водной и т. д), одновременно входя в качестве важнейшего элемента в систему биосферы, являясь частью космической системы.

4. Как уже отмечалось, земельные отношения имеют имущественное содержание. В силу своих специфических особенностей земля является имуществом особого рода. Она не имеет и не может иметь стоимости. Ей придается лишь видимость имущественной ценности. В условиях рыночных отношений цена земли определяется по закону спроса и предложения, она имеет тенденцию к увеличению, так как потребность в ней все время возрастает ввиду ограниченности плодородных и расположенных в более благоприятных условиях земельных участков, в которых постоянно нуждаются люди. Этот фактор активно используется любителями спекулятивных сделок. Для предупреждения таких негативных явлений земельный рынок должен регулироваться государством. Сделки с землей не должны определяться по тем же правилам, какие действуют при продаже различного имущества, а должны регулироваться земельным законодательством, которое точнее отражает естественную природу и значимость земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч С. 9–15.



Таким образом, предметом земельного права являются общественные земельные отношения, имеющие экономическое содержание. Специфика данных общественных отношений обусловлена природными особенностями земли как уникального объекта общественных отношений.

Если предмет правового регулирования – это то, что регулируется правовыми нормами, то его метод представляет собой способ правового воздействия на общественные отношения, составляющие этот предмет.

В литературе выделяют два метода регулирования земельных отношений: императивный и диспозитивный, – каждый из которых имеет ряд особенностей<sup>1</sup>.

*Императивный* (от лат. *imherativus* – повелительный) метод правового регулирования выражается в установлении обязанностей субъектов правоотношений и запретов, подлежащих исполнению.

Установление обязанностей – ведущий способ правового регулирования, поскольку они занимают значительный удельный вес в содержании земельно-правовых норм. Это обязанности: соблюдать субординацию органов власти в части регулирования земельных отношений, соблюдать приоритет земель сельскохозяйственного назначения, порядок предварительного согласования места размещения объекта на земельном участке и т. д.

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 действующими строительными нормами и правилами, согласовывать это строительство с землеустроительными, санитарными, пожарными, природоохранными и иными органами, осуществляющими государственный контроль за этой сферой хозяйственной деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 21; *Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение”* / Под ред. *В. В. Петрова.* М.: Зерцало, 1997. С. 12–13.

*Диспозитивный* (от лат. *dispositio* – расположение) метод правового регулирования означает такой способ правового воздействия, при котором субъектам земельных правоотношений предоставляется свобода (собственное усмотрение) в реализации своих целей или задач.

Б. В. Ерофеев различает три основных вида диспозитивного метода правового регулирования земельных отношений: рекомендательный, санкционирующий и делегирующий<sup>1</sup>.

1. Рекомендательный метод правового регулирования выражается в предоставлении возможностей альтернативного, самостоятельного поведения субъекта земельных правоотношений для достижения поставленной цели. Рекомендации, исходящие от государственного органа, облегчают ему выбор того или иного решения. Например, экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель предусматривает выделение средств из федерального или местного бюджетов (ст. 106 ЗК РФ) 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 земельного правоотношения 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 правомочий. 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.

Однако в указанной системе методов неизбежно выделяются те или иные виды или подвиды. Так, в регулировании порядка

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 22.

использования земель преобладает диспозитивный, а в регулировании охраны – императивный метод.

Таким образом, *“под методом правового регулирования в земельном праве понимается совокупность императивных и диспозитивных способов правового воздействия государства, обусловленных политическими и социально-экономическими особенностями земельных отношений, объективными законами общества и природы”*<sup>1</sup>.

## **2. Принципы и система земельного права**

В основе содержания и структуры земельного права лежат понятия, составляющие его прин-

ципы и определяющие направленность.

Принципы земельного права характеризуются следующими признаками.

1. Они являются руководящим началом в нормативно-правовом регулировании земельных отношений, им не могут противоречить “рядовые” нормы земельного права. Так, недопустимо отводить под несельскохозяйственные нужды земли, являющиеся ценными сельскохозяйственными угодьями.

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

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

4. Система принципов динамична, по мере развития правовой системы появляются новые принципы, уходят в прошлое старые (принцип бесплатного землепользования)<sup>2</sup>.

В существующую систему принципов земельного права входят общеправовые (конституционные) принципы и отраслевые, присущие только земельному праву. Последние делятся на принципы общей и особенной частей земельного права.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 26.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 28.

Объективно обусловленные характером земельных отношений отраслевые принципы земельного права не являются постоянными и претерпевают существенные изменения в соответствии с преобразованиями, происходящими в земельном строе России.

Рассмотрим *принципы общей части земельного права*.

1. Принцип приоритета экологического благополучия окружающей среды в данном регионе при использовании земель:

а) создание условий для поддержания устойчивых ландшафтов и охрана земель является главной целью землеустройства. Ей подчинены все задачи благоустройства: 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, являются основаниями для изъятия этого участка;

в) при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых объектов, строений и сооружений, а также при внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель и окружающей среды, обязательно должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране окружающей среды;

г) непрерывно осуществляется мониторинг земель, представляющих собой систему наблюдений за состоянием 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:

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

б) не допускается продажа земли в собственность или пожизненное наследуемое владение иностранным гражданам;

в) приобретение земельных участков в собственность осуществляется лишь в порядке, предусмотренном законом;

г) в интересах охраны здоровья человека устанавливается право каждого гражданина РФ на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), определяются нормативы ПДК вредных химических, бактериальных и радиоактивных веществ в почве.

3. Принцип целевого использования земель:

а) земли РФ подразделяются на семь категорий по их основному целевому назначению;

б) внутри категорий земель происходит подразделение их по угодьям;

в) земельная территория, установленная в порядке землеустройства, ее организация обязательны для собственников земли, землевладельцев и землепользователей;

г) устанавливаются дополнительные правила, возникающие из соседства режимов землепользователей (сервитуты, водоохранные зоны рек).

4. Принцип устойчивости прав на землю:

а) гражданам гарантируется право на получение земельных участков и на судебное обжалование отказа в предоставлении этого участка;

б) в законе дан исчерпывающий перечень оснований изъятия земельных участков у собственника, землевладельца, землепользователя и арендатора (гл. 4 и 5 ЗК РФ);

в) 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.

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

а) отсутствие господства каких-либо форм собственности или хозяйствования над другими;

б) выравнивание экономико-правовым способом хозяйственной эксплуатации земель путем освобождения от платы за землю лиц, осваивающих ее или восстанавливающих нарушенные не по их вине угодья (ст. 106 ЗК РФ), установление дифференцированных земельных налогов в зависимости от качества угодий.

6. Принцип платного использования земель, являющийся обязательным условием эффективной их эксплуатации. В соответствии с Законом РСФСР от 11 октября 1991 г. "О плате за землю" с изменениями и дополнениями использование земли в РФ является платным.

7. Принцип рационального использования земель проявляется в их эффективной эксплуатации при одновременном по-

вышении качества. Содержание данного принципа различно для разных категорий земель: при использовании земель сельскохозяйственного назначения он выражается в максимальном получении урожаев при надлежащем качестве продукции, систематическом повышении плодородия земель; при использовании земель несельскохозяйственного назначения – в максимальной экономии земельных участков, в размещении объектов на участках наиболее выгодным способом и т. д.

8. Принцип комплексного подхода в использовании земель:

а) при решении вопросов предоставления, передачи (продажи) земли в собственность, землевладение, землепользование или аренду должны учитываться экологические, экономические и социальные последствия такого отвода, перспективы использования данной территории и ее недр;

б) деятельность всякого пользователя земли, нарушающая установленный законом режим природопользования, может быть приостановлена в порядке, определенном законодательством, до устранения допущенных нарушений.

9. Принцип плановости в использовании земель. Планирование осуществляют:

а) органы местного самоуправления, которые обязаны планировать использование земли, разрабатывать программы по рациональному их использованию, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;

б) землепользователи, землевладельцы, собственники и другие субъекты земельных правоотношений, ведущие хозяйство на земле;

в) землеустроительные органы, обязанные разрабатывать прогнозы, федеральные и региональные программы и схемы использования и охраны земельных ресурсов и схемы землеустройства.

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

а) соблюдение земельного законодательства подконтрольно государству в отношении всех субъектов земельных правоотношений;

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

е) своевременное представление сведений о состоянии и использовании земель является обязанностью каждого собственника земельного участка и других субъектов земельных отношений;

з) государству подконтрольна хозяйственная деятельность любого предприятия, в том числе связанная с использованием земель<sup>1</sup>.

По мнению Е. Н. Колотинской, к основным относятся следующие принципы земельного права: 1) множественности и правового равенства форм собственности на землю (ст. 9 Конституции РФ); 2) нахождения земли в гражданском обороте (ст. 36 Конституции РФ); 3) государственного управления землями; 4) пользования земли на основе права частной, общей долевой, общей совместной собственности, аренды земельного участка; 5) закрепляющий право самостоятельно хозяйствовать на земле, и принцип равенства всех субъектов, осуществляющих использование земли, судебную защиту права на земельный участок и на возмещение вреда и убытков, причиненных изъятием земель для государственных и общественных нужд; 6) рационального использования земель; 7) целевого характера использования земель и устойчивости права на землю; 8) платности использования земли; 9) экологизации земельного права<sup>2</sup>.

Каково же отношение земельного права со смежными отраслями? Являясь составной частью национальной правовой системы России, земельное право находится в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими отраслями права. Рассмотрим основные критерии, позволяющие отграничить земельное право от смежных правовых отраслей.

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

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

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 28–34.

<sup>2</sup> См.: Земельное право России / Под ред. В. В. Петрова. С. 9–11.

касаются лишь регулирования узкого круга земельных отношений, за пределами которых соподчиненность прекращается (после отвода участка земли).

3. Отграничение *гражданского* права от земельного состоит в том, что объектом второго является земля, а не какое-то другое имущество. Если обычное имущество представляет собой материальное благо, созданное человеческим трудом, то земля – естественно возникший объект природы, который подобен организму и существует по особым объективным законам природы. Эти признаки нашли свое отражение в земельном праве и не присущи гражданско-правовому регулированию.

4. От *финансового* права отличие земельного права заключается в том, что, если предметом первого являются отношения по обороту финансовых средств, то в предмет второго финансовые отношения входят частично и лишь в той части, которая касается обеспечения условий надлежащего использования земельных участков. Например, финансирование проектно-изыскательских работ по размещению объектов на земельных участках допускается только после вынесения органом местного самоуправления решения о предварительном согласовании места размещения данных объектов.

5. От *экологического* права земельное отличается тем, что, если эколого-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в связи с охраной экосвязей природных объектов, то земельное право регулирует преимущественно экономические земельные отношения, возникающие в связи с предоставлением, изъятием земель, порядком их использования.

6. От *трудового* права земельное отличается тем, что предметом первого является внутренний трудовой распорядок предприятий-землепользователей, а предметом второго – земельный распорядок<sup>1</sup>.

Под системой отрасли земельного права понимается совокупность земельно-правовых институтов, каждый из которых состоит из группы земельно-правовых норм, регулирующих однородные, земельные отношения.

Каждый отдельный правовой институт в зависимости от его соподчиненности с другими институтами и роли в регулирова-

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 37–40.



нии земельных отношений располагается в системе отрасли земельного права в определенной последовательности.

Институты, содержащие отправные, общие положения, действие которых распространяется на все или большинство регулируемых земельных отношений, составляют в совокупности общую часть земельного права, состоящую из институтов права собственности на землю, государственного управления земельным фондом, права пользования землей, охраны и воспроизводства земельных ресурсов, ответственности за нарушение земельного законодательства.

### **Библиографический список**

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 9.

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. (В ред. Законов РФ от 21 февраля 1992 г. и от 2 июня 1993 г.)

Закон РФ от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457; 1993. № 29. Ст. 1111.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*; М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*; М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*; М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

## Лекция 2

### ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

#### 1. Российское земельное право до 1917 года

Главной отличительной чертой земельных отношений в России на протяжении большого исторического отрезка времени было то, что частное землевладение определялось по сословному признаку. Эту особенность не тронули преобразования ни XIX, ни начала XX века. Что означала сословность в землевладении?

Все общество России, как известно, было разделено на определенные сословия. Сословный строй России вплоть до начала XX в. имел достаточно сложную структуру и помимо наиболее многочисленных землевладельцев – сословия дворян и крестьян – включал духовное и городские сословия. Практически каждое из сословий (крестьяне с 1861 г.) обладало определенными правами на землю. Объем прав и обязанностей во многом зависел от принадлежности землевладельца к тому или иному сословию. Одновременно право России признавало землю недвижимым имуществом, на которое распространялось общее гражданское законодательство и, естественно, положения о вещных и обязательственных правах.

Все общество России, как известно, было разделено на определенные сословия. Сословный строй России вплоть до начала XX в. имел достаточно сложную структуру и помимо наиболее многочисленных землевладельцев – сословия дворян и крестьян – включал духовное и городские сословия. Практически каждое из сословий (крестьяне с 1861 г.) обладало определенными правами на землю. Объем прав и обязанностей во многом зависел от принадлежности землевладельца к тому или иному сословию. Одновременно право России признавало землю недвижимым имуществом, на которое распространялось общее гражданское законодательство и, естественно, положения о вещных и обязательственных правах.

Помимо сословного землевладения российское право выделяло еще несколько “категорий” земель. Это земли казенные, приписанные к государственной казне; удельные земли, принадлежащие царской фамилии; майоратные земли – также разновидность частных земель, отличавшиеся способом приобретения: майоратные земли переходили в частные руки из казны на основании Высочайшего указа на право наследственного владения без права дробления и отчуждения; земли духовенства; городские, земские и земли сельских обществ. Существовали в российском праве конца XIX – начала XX в. и земли юридических лиц (учреждений).

Следует признать, что законодательное регулирование земельных отношений в России было сложным и многие институ-

ты находились в стадии развития, как, впрочем, и само земельное право. Только к началу XX в. стало складываться учение о земельном праве как о самостоятельной отрасли. При этом развитие шло в двух направлениях. С одной стороны, из гражданско-правового регулирования, по примеру германского права, стало постепенно выделяться право на недвижимость, в том числе и на землю. С другой стороны, правоведы обратили серьезное внимание на сословное землевладение и прежде всего, как на самое проблемное, землевладение крестьянское. На эту тему издавались теоретические и практические работы.

Большинство норм, регулирующих права и обязанности землевладельцев, были собраны в Гражданском уложении, составившем содержание тома X Свода законов Российской империи. Земельные нормы можно было найти и в многочисленном законодательстве о сословиях, а также в законодательстве, принятом для отдельных частей огромной Российской империи.

Со времен создания Российской империи и утверждения сословного строя долгое время земельные отношения в России сохранялись с незначительными изменениями до тех пор, пока общество не испытало в середине XIX в. значительное потрясение – аграрную и последующие за ней судебную и земскую реформы. Начало серьезной работы по подготовке аграрной реформы середины XIX в. непосредственно связано с началом царствования Александра II (1855 г.).

Ситуация в стране, сложившаяся к моменту воцарения, была весьма тяжелой. Экономический кризис внутри страны из-за отсталости производства усугублялся падением международного авторитета, связанным с неудачами Крымской войны. Россия теряла прежние позиции на международном сельскохозяйственном рынке. Сельскохозяйственное производство было весьма отсталым, крепостной строй не оставлял больше надежд на его развитие. Феодалная система России отличалась от систем стран Европы исключительной тягостностью для крестьянства.

Крестьянство в России было фактически ввергнуто в рабство: если на Западе крестьянин прикреплялся преимущественно к земле, за которую он нес определенные повинности перед своим господином, то в России крестьянин был прикреплен не столько к земле, сколько к личности помещика, и последний мог продавать его без земли, обращаться с ним, как с рабом. На незрелой экономической почве крепостного права возникло

централизованное государство, и поэтому крестьянин должен был нести двойную повинность – и перед помещиком, и перед государством.

Наконец, отставание России от стран Западной Европы в реформировании производственных отношений в сельском хозяйстве было обусловлено и природными факторами: страны Западной Европы расположены вблизи морей и судоходных рек; в них получили раннее развитие торговля и ремесла; территории этих стран в несколько раз меньше России с ее бездорожьем и отсутствием должной сельскохозяйственной инфраструктуры.

Указанные объективные факторы и факторы субъективные (консервативные традиции) сделали безуспешными попытки Александра I, издавшего в 1803 г. Указ “О свободных хлебопашцах”, и Николая I, издавшего в 1842 г. Указ “Об обязанных крестьянах”, реформировать крепостнические отношения в отношении свободного найма.

Александр II принимает решение о проведении реформ, и прежде всего аграрной. Однако известному Манифесту 1861 г. предшествовала почти пятилетняя работа по подготовке условий проведения преобразований и основных документов. Сначала был образован Секретный комитет (1857 г.), основной задачей которого был негласный сбор информации о состоянии крестьян в это время. Затем в некоторых губерниях открылись свои комитеты по обсуждению крестьянского вопроса (в том числе в Литве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде). В 1858 году. Главный комитет по крестьянскому делу занял место Секретного, после чего работы по подготовке реформ стали проводиться гласно.

В 1858 году специально для проведения окончательных законопроектных работ был создан особый орган, названный Редакционными комиссиями. Он состоял наполовину из представителей петербургских чиновников и наполовину из лиц, зарекомендовавших себя как специалисты в крестьянском, аграрном и иных вопросах, имеющих отношение к реформам. Таким образом, состав Редакционных комиссий был весьма разнообразным и авторитетным.

Что представляло из себя новое законодательство о крестьянстве?

Основополагающим актом явился Манифест об отмене крепостного права от 19 февраля 1861 г. Кроме того, были изда-

ны: Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости; Положение об устройстве дворовых людей; Высочайше утвержденное Положение о выкупе крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, их усадебной оседлости и о содействии правительства к приобретению сими крестьянами в собственность полевых угодий (Положение о выкупе); Правила о порядке приведения в действие Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости; Положение о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях; Закон об учреждении крестьянского банка; ряд “местных положений” о земельном устройстве крестьян<sup>1</sup>.

Анализ содержания перечисленных нормативных актов приводит к выводу, что принципы земельной реформы, избранные еще Секретным комитетом, – “осторожность и постепенность” – нашли в них свою реализацию. Была создана система земельного строя, позволявшая постепенно, по “прусскому типу” аграрной эволюции перерасти крепостническому помещичьему хозяйству в хозяйство рыночного буржуазного типа. Этому способствовали следующие основные законоположения:

1) помещики, сохраняя право собственности на все принадлежащие им земли, обязаны были предоставить крестьянам, объявленным поголовно свободными сельскими обывателями, указанное в местных положениях количество земли (ст. 3 Общего положения о крестьянах, вышедших из зависимости);

2) крестьяне были обязаны нести в пользу помещика повинности работой или деньгами за отведенный земельный надел в рамках правил, содержащихся как в Общем, так и в местных положениях;

3) наделение крестьян землею и другими угодьями, а равно возложенные за это повинности должны были отвечать следующим условиям:

– размер надела не должен быть ниже установленного минимума;

– повинности не должны быть противны общему законодательству и положениям о крестьянах, вышедших из зависимости;

– работы в качестве повинности за переданный надел должны были определяться в договорах, заключенных на срок не

---

<sup>1</sup> См.: Зайончковский П. А. Отмена крепостного права в России. 3-е изд. М.: Просвещение, 1968. С. 125, 138, 142.

свыше трех лет, а перезаключенный договор также не должен был превышать трехлетнего срока<sup>1</sup>.

Реформа собственности на землю осуществлялась двумя путями: в порядке рыночных отношений (купля-продажа земли) и в порядке выкупа крестьянами у помещиков в собственность своей усадебной оседлости (земли, предоставленной помещиком в постоянное пользование).

На период реформации земельных отношений вводился взамен крепостничества новый правовой институт – “постоянные поземельные отношения между помещиком и водворенным на его земле крестьянином”, оформляемый специальным документом – уставной грамотой (п. 7 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости). Этот институт прекращался по двум основаниям: в случае добровольного отказа крестьянина от пользования предоставленным ему наделом или перехода крестьянина в другое сословие.

Одновременно был введен еще один новый институт – сельских обществ и волостей. Согласно ст. 40 Общего положения, сельское общество составлялось из крестьян, водворенных на земле одного помещика. Волости образовывались из состоящих в одном уезде и, по возможности, смежных сельских обществ (ст. 42).

Эти общины являлись самостоятельными субъектами земельных правоотношений. Причем объединение крестьян в земельные общины было обязательным. Надельная земля предоставлялась не каждому лицу в отдельности, а крестьянской семье (крестьянскому двору) в лице ее представителя – домохозяина, который нес ответственность перед общиной за исправное отбывание повинностей, а все члены этой семьи находились в полной зависимости от домохозяина.

Таким образом, в результате реформы была создана взамен крепостного права сложная система общинной и семейной круговой поруки: сельская община (“мир”) отвечала перед государством за каждого домохозяина, а домохозяин отвечал перед общиной за членов своей семьи. В результате крепостное право, будучи отмененным, фактически трансформировалось в другую форму, освободившую крестьянина (его нельзя было теперь покупать и продавать) и открывшую дорогу рыночным

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 86.

отношениям в сельском хозяйстве, предоставив возможность создания крупных крестьянских хозяйств.

Вновь образованная система земельных отношений в сельском хозяйстве явилась переходной к созданию капиталистической (рыночной) системы сельского хозяйства. Разрабатывая ее, государство исходило из особенностей России, ее огромных территорий, укоренившихся крепостнических традиций, которые опасно было сразу ломать. Предосторожности, соблюденные государственными чиновниками того времени, имели своими последствиями в России почти 42 года без значительных потрясений государственного строя, не считая, конечно, убийства царя-освободителя Александра II в 1881 году, т. е. через 20 лет после издания Манифеста об освобождении крестьян.

Реформа 1861 г. сохранила исторически сложившиеся две основные формы землевладения: общинное на большей части территории России и подворное преимущественно в западной ее части.

Революционная ситуация в России 1905–1907 гг., встряхнувшая страну, повлекла новую аграрную реформу, вошедшую в историю под названием столыпинской. Ее центральной идеей явились насильственное разрушение крестьянской земельной общины и создание на ее развалинах новой системы земледелия, порождающей господство крепких хозяев (кулаков, фермеров).

Задачи новой реформы решались не за счет помещичьих земель, а путем облегчения покупки земельных угодий и создания условий переселения в Сибирь, где были огромные массивы неосвоенных земель. Переселенческое дело в России было начато до столыпинской реформы. Так, рядом законом 1890–1893 гг. было разрешено и стимулировано переселение крестьян в некоторые губернии Сибири и расширена переселенческая сфера. Однако это переселение было связано с постройкой Сибирской железной дороги<sup>1</sup>. Столыпинская же реформа имела иную цель — устранение малоземелья крестьян за счет освоения новых земель.

В проведении реформы П. А. Столыпин опирался на программу, разработанную ранее известным преобразователем

---

<sup>1</sup> См.: *Гаевский П.* Методы железнодорожной колонизации в Америке и их возможное применение в современных условиях России // *О земле*: Сб. ст. 1922. Вып. 3. С. 45.

С. Ю. Витте, но отвергнутую в пользу иной программы, подготовленной министром внутренних дел В. К. Плеве. Разница между этими программами была существенная. Если программа Плеве предусматривала активное вмешательство государства в сельское хозяйство, поддержку общины и крупного помещичьего землевладения, то Витте предлагал не делать ставку на государственную поддержку прежней структуры, а развивать и поддерживать хозяйственную деятельность крестьян путем установления частной собственности на землю и упразднения общинного строя. Революция 1905 г. наглядно показала, насколько был прав Витте, говоря о необходимости применения более радикальных мер. Однако к этому времени С. Ю. Витте был отстранен от государственных дел, и за проведение реформы взялся П. А. Столыпин.

Малоземелье толкало крестьян на конфликты с помещиками, обладающими огромными земельными массивами, поэтому столыпинская реформа представляла собой попытку вынести вспыхивающие очаги социальной напряженности на просторы Сибири, где они сами собой потухли бы, да и государству была бы большая выгода от освоения сибирских земель. В столыпинский период пресекалась всякая попытка решить проблемы малоземелья крестьянства за счет помещиков.

Другой стороной столыпинской политики было совершенствование правоотношений по землеустройству: внося изменения в размеры землевладения и агрокультурную сторону крестьянского хозяйства, правительство стремилось найти исцеление его недугов в такой новой правовой оболочке, которая могла бы сама по себе устранить тормоза и преграды для развития крестьянского хозяйства и дать толчок его производительности и интенсификации. В основе Положения о землеустройстве от 29 мая 1911 г. и других правовых актов лежала индивидуализация крестьянского землевладения, замена общинного землевладения его личной формой.

Указанными нормативными актами определялся статус двух групп обществ и селений: не производивших общих переделов земель и производивших общие переделы. В первой группе земель земельные участки силой закона считались перешедшими к наследственному (подворному или участковому) владению, а участки земли, находившиеся в постоянном (не арендном) пользовании отдельных домохозяев, признавались их личной собственностью. Во второй группе земель каждый домохозяин,



владеющий землей на общинном праве, мог во всякое время требовать закрепления в его личную собственность причитающейся ему доли земли (ст. ст. 1, 2, 9 Закона от 14 июня 1906 г.).

Землеустроительная политика преследовала две основные цели: формирование хуторских хозяйств как наиболее удачной для хозяйствования формы размещения угодий и сосредоточение истощенных земель, являющихся собственностью многих крестьян, в руках немногих экономически сильных крестьян-фермеров. Техническая и процессуальная сторона перехода к отрубному и хуторскому землевладению была закреплена в Положении о землеустройстве от 29 мая 1911 г.

Проведение данной землеустроительной политики осложнялось двумя обстоятельствами: несовершенством правового регулирования и перегибами, допускаемыми исполнителями на местах. Например, не были в должной мере предусмотрены семейные разделы земель (при создании новых семей), а из-за этого хуторская политика, устраняющая на первых порах чересполосицу, привела бы к еще большей чересполосности и распылению крестьянских земель; при проведении землеустроительной политики исполнителей охватывала “хуторомания”, землеустроители порой насильно заставляли крестьян переселяться на хутора; скупка земель в некоторых местностях начинала принимать угрожающие размеры и т. п.<sup>1</sup>

Все эти преобразования требовали существенных финансовых затрат на проведение землеустроительных работ и строительство усадеб на хуторах. И надо признать, реформа испытывала существенные финансовые трудности.

В результате столыпинского законодательства в России вместо единой системы землепользования образовалось множество форм землепользования: помещичье, общинное, подворное, хуторское, отрубное. Кроме того, существовали многочисленные формы собственности, введенные еще в прошлых веках.

Анализируя период столыпинской аграрной реформы и период развития земельных отношений до 1917 года, можно сделать вывод, что в земельные отношения России проникли, наконец, рыночные отношения, следствием которых явилось повышение эффективности сельскохозяйственного производства.

---

<sup>1</sup> См.: *Кофод А.* Русское землеустройство. СПб., 1913. С. 112.

## **2. Становление и развитие земельного права в 1917–1990 гг.**

С первых дней февральской революции 1917 г. начались работы по подготовке аграрной реформы, руководство которыми постановлением Временного правительства от 21 апреля 1917 г. было возложено на Главный земельный комитет при Министерстве земледелия. Однако дело двигалось медленно, отставая от потребностей обстановки.

Соображения государственного характера о постепенности и законности земельной реформы, необходимости принятия ее Учредительным собранием оказались чуждыми крестьянской массе, задыхавшейся от земельной тесноты и тягот войны. Охваченное мыслью о всеобъемлющем переделе земли, крестьянство стихийно стремилось овладеть землей, что вынудило Временное правительство издать ряд карательных постановлений. Так, Постановлением от 11 апреля 1917 г. “Об охране посевов” на продовольственные и земельные комитеты были возложены обязанности принимать меры против самовольного нарушения чьих-либо земельных и имущественных прав, возмещать убытки, происходящие в результате народных волнений<sup>1</sup>.

Однако, несмотря на принимаемые меры, земельные и имущественные правонарушения в стране приобретали все больший размах. Этому способствовали и политические партии, которые рвались к власти и подстрекали население к самовольным захватам земли. Так, В. И. Ленин в открытом письме к делегатам Всероссийского съезда крестьянских депутатов призывал крестьян не дожидаться созыва Учредительного собрания, а тотчас же брать земли в свои руки<sup>2</sup>.

Кризис в использовании земель усугублялся последствиями первой мировой войны, продолжавшей свой разрушительный ход: почти на 1/5 сократились посевные площади, поля зарастали бурьяном, валовой урожай хлебов сократился почти на 1/3. Основная часть урожая приходилась на помещичьи и кулацкие хозяйства, которые и в военное время не утратили своей экономической силы.

В этих условиях от крестьянских масс поступило 242 наказа делегатам Первого Всероссийского съезда Советов крестьянских

---

<sup>1</sup> См.: Собрание узаконений. 1917. Ст. 498.

<sup>2</sup> См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 253.

депутатов. Этот “Крестьянский Наказ” был приложен к Декрету ВЦИК “О земле” от 26 октября 1917 г. в качестве неотъемлемой его части<sup>1</sup>.

Согласно ст. 2 Декрета, помещичья собственность на землю отменялась, а помещичьи имения, равно как все земли: удельные, монастырские, церковные со всем их живым и мертвым инвентарем, усадебными постройками и всеми принадлежностями — переходили в распоряжение волостных земельных комитетов, уездных Советов крестьянских депутатов. Основные положения Декрета сводились к отмене частной собственности на землю, обращению ее в народное достояние, запрещению гражданско-правовых сделок с землей.

Декрет действовал в течение шести лет, но быстро дополнялся специальными декретами. Так, были приняты Декрет СНК от 29 декабря 1917 г. “О запрещении сделок с недвижимостью”, Декрет ВЦИК от 9 февраля 1918 г. “О социализации земли”, Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. “О лесах”, Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. “О недрах земли”.

В 1919 году ВЦИК принял Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию<sup>2</sup>. Этим Положением вся земля в пределах РСФСР была объявлена единым государственным земельным фондом, что положило начало монополии государственной собственности на землю, принесшей немало проблем в использовании земель, устанавливался приоритет общественных форм землепользования (товарищеские, артели, коммун); земля была исключена из товарно-денежных отношений и т. п.

С 1922 года началась кодификация земельного законодательства, преследовавшая цель создать стройный, доступный пониманию каждого землевладельца свод законов о земле. Вначале кодификация была осуществлена на республиканском уровне созданием в 1922 г. Земельного кодекса РСФСР<sup>3</sup> и аналогичных кодексов союзных республик, а затем — на союзном уровне — принятием 15 декабря 1928 г. Общих начал землепользования и землеустройства. Впоследствии ход кодификации и изменений законов шел в обратном направлении: сначала кодифи-

---

<sup>1</sup> См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

<sup>2</sup> См.: Там же. № 4. Ст. 43.

<sup>3</sup> См.: Там же. 1922. № 68. Ст. 901.

кация осуществлялась на союзном уровне, а потом – на республиканском. Так, в 1968 г. были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, а в 1970 г. на базе этих Основ принят Земельный кодекс РСФСР<sup>1</sup>.

Правовое регулирование земельных отношений в русле социалистических принципов шло с большими трудностями, поскольку реализация таких принципов осуществлялась вопреки объективным законам общества и природы: не был задействован интерес собственности, так как производители сельхозпродукции исключались из механизма отношений собственности – ставка делалась на принуждение, апеллирование к сознательности субъектов правоотношений и т. п. Например, начиная с 1928 г. и по 1986 г. почти ежегодно принимались постановления о мероприятиях по посевным и уборочным работам. Как правило, они принимались совместно правительством и ЦК правящей коммунистической партии. Эти постановления вводили принудительные обязанности.

С не меньшей сложностью проводилась и правотворческая работа по совершенствованию земельного законодательства. Например, Общие начала землепользования и землеустройства свыше года не утверждались ВЦИК СССР, дебатировались положения проекта этого закона; Основы земельного законодательства разрабатывались с 1948 г. и были приняты лишь через 20 лет и т. д.

В основе реформации земельного строя лежала идея приоритетного положения в земледелии крупного государственного хозяйства (совхоза). Сельскохозяйственная кооперация крестьянства – колхозы – должна была в последующем трансформироваться в государственные хозяйства. Таким образом была бы национализирована земля у крестьян (Декрет “О земле” не предусматривал национализации крестьянской земли, иначе не удалось бы партии большевиков одержать победу в гражданской войне и удержаться у власти).

Реформа земельных отношений, проходившая в рассматриваемый период, характеризовалась следующими особенностями:

1) укреплением правового статуса совхозов – государственных сельскохозяйственных предприятий. Так, в ст. 29 Положения о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

социалистическому земледелию говорится, что советские хозяйства организуются в целях: а) наивозможно большего увеличения продуктов путем поднятия производительности сельского хозяйства и расширения посевной площади; б) создания условий для полного перехода к коммунистическому земледелию; в) создания и развития культурно-агрономических центров;

2) организацией массовой кооперации крестьянства в колхозы и иные формы коллективных хозяйств. Так, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. “О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством” местным органам давалось право “раскулачивания” крупных крестьянских хозяйств, мешающих принудительной коллективизации, вплоть до конфискации их имущества и высылки в отдаленные неосвоенные районы страны<sup>1</sup>;

3) наступлением на частный сектор земледелия. Например, ст. 46 Положения о социалистическом землеустройстве запрещала рабочим или служащим совхозов заводить в хозяйствах собственных животных, птиц, огороды;

4) применением преимущественно административных методов государственного руководства, управления и регулирования земельных отношений. Так, Постановлением СНК СССР от 21 июня 1945 г. “О мерах по улучшению дела ведения и освоения севооборотов в колхозах” колхозникам (т. е. коллективным собственникам своего хозяйства) навязывались требования по ведению земледелия, Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 29 октября 1948 г. “О плане полезащитных насаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР” устанавливались принудительные объемы указанных работ без учета экономики хозяйств, Постановлением Совета Министров от 17 августа 1950 г. “О переходе на новую систему орошения в целях более полного использования орошаемых земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ” было дано указание ликвидировать на полях постоянные оросительные каналы, увеличить размеры поливных участков и т. д. ;

---

<sup>1</sup> См.: СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 105.

5) опорой на добросовестность людей без увязки с личным интересом в результатах производства. Лишь после провалов задуманного производились соответствующие корректировки в законодательстве. Например, в первом примерном уставе сельскохозяйственной артели 1930 г. не были в должной мере урегулированы вопросы оплаты труда колхозников, норм выработки и т. п. Лишь в 1933 г. Наркомзем СССР издал Постановления “О примерных нормах выработки в 1933 году” и “Об оценке в трудоднях различных сельскохозяйственных работ в колхозах”;

6) приоритетным применением внеэкономического принуждения в использовании земель, что можно было реализовать лишь при наличии учета и контроля за мерами труда и мерами потребления. Как правило, методами проб и ошибок нарабатывались меры регулирования производственных и земельных отношений. Например, начиная только с урожая 1940 г. нормы обязательных поставок сельхозпродукции колхозами стали устанавливаться с каждого гектара пашни, т. е. с учетом конкретных расчетов; только с 1939 г. были разработаны мероприятия по соблюдению норм приусадебных участков и охраны их от разбазаривания; с 1939 г. введен обязательный минимум трудового участия колхозника в колхозном производстве, введены трудовые книжки и т. д.;

7) резким несоответствием между интенсивностью государственных мероприятий (подчас расточительных) по регулированию землепользования и малоэффективными результатами сельхозпроизводства. Это вынудило сменить тактику государственного управления сельским хозяйством. С 1955 г. до колхозов и совхозов стали доводиться планы, обязательные к исполнению лишь по объему государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Планирование же сельхозпроизводства было отнесено на усмотрение самих сельхозпредприятий;

8) консерватизмом и бюрократизмом методов регулирования земельных и сельскохозяйственных отношений. Например, в 60–80-е годы были приняты специальные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, обязывающие неуклонно исполнять Постановление от 9 марта 1955 г. “Об изменении практики планирования сельского хозяйства”, требующие привлекать к ответственности виновных в нарушении этого постановления должностных лиц. Однако положение не улучшилось, сельхозпредприятиям продолжали навязываться не предусмотренные законом плановые задания.

9) порочностью всей системы социалистических отношений, что доказал провал крупных реформ 1953 г., 1965 г., Продовольственной программы 1982 г., внедрения внутрихозяйственных методов повышения производительности сельскохозяйственного производства. Так, внедрение коллективного подряда и арендного подряда натолкнулось на такие организационные трудности, что удалось устоять лишь некоторым подрядным коллективам. Требовалась радикальная реформа не только земельного, но и всего строя России, демократизации общества<sup>1</sup>.

Упадок сельского хозяйства достиг критической черты. Доходило до того, что отдельные хозяйственные работники выращивали на своих приусадебных участках больше продукции, чем колхоз или совхоз. Свыше 70 лет социалистического строительства в России доказали необходимость и прогрессивность товарно-денежных отношений и опасность их ущемления.

Возврат рыночных отношений в землепользование начался с 1987 года, когда после длительного запрета была, наконец, предоставлена возможность арендных отношений в земледелии, а также свободной кооперации граждан. Однако расширение сферы товарно-денежных отношений шло медленно, сдерживалось устоявшимися за годы советской власти консервативными традициями. Кроме того, структуры союзного уровня долгое время не давали России обрести надлежащий суверенный статус.

Несмотря на препятствия, чинимые реформам, они зрели, чтобы проявиться в нормативных актах, раскрепощающих земельные и хозяйственные отношения в стране. Радикальный перелом наступил в 1990 году с обретением Российской Федерацией суверенитета и началом кардинальной земельной реформы.

### **3. Современная земельная реформа**

С 1990 года в законодательство Российской Федерации вносятся изменения, реформирующие земельный строй. Так, происходит радикальное изменение отношений собственности. Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г. "О земельной реформе" Российская Федерация заявила о суверенном правовом регулировании земельных отношений и отношений по природопользованию только российским законодательством и законодательством входящих в нее республик.

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 99–102.

С принятием Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. “О собственности в РСФСР” были реформированы отношения собственности на землю и природные объекты. В частности, был введен правовой режим равноправного положения всех форм и видов собственности; установлены право передавать земельные участки в собственность граждан, а также правовые гарантии для собственников по владению, пользованию и распоряжению землей и др.

Изменились производственные отношения. С введением Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. “О предприятиях и предпринимательской деятельности” гражданам России было предоставлено право иметь в индивидуальной или семейной собственности сельскохозяйственные, промышленные и иные предприятия без ограничения форм, размеров, видов их деятельности, за исключением запрещенных законом.

Одновременно были созданы условия для ломки социалистической собственности в пользу частной, облегчен выход предпринимчивым гражданам из государственных сельскохозяйственных предприятий и колхозов для ведения свободного частного хозяйствования на земле.

Производители сельскохозяйственной продукции включены в отношения земельной собственности. Например, земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, в том числе созданных на базе совхозов, могут передаваться в коллективную собственность — совместную или долевую; установлена также возможность приобретения земель для целей, связанных с ведением сельского хозяйства, в собственность; предоставлена возможность создания и ведения фермерского хозяйства и т. п.

Создан экономико-правовой механизм приватизации земельных участков гражданами. Местным органам самоуправления предоставлено право изъятия и передачи в специальный земельный фонд для последующего перераспределения гражданам части земель, используемых не по целевому назначению, неэффективно, а также выбывших из оборота или переведенных в менее ценные угоды<sup>1</sup>; Государственный комитет РФ по

---

<sup>1</sup> См.: Ст. 14 Закона РСФСР от 23 ноября 1990 г. (в ред. 27 декабря) “О земельной реформе” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327; 1991. № 1. Ст. 4.



земельной политике (Госкомзем) и Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ (Минсельпрод) обязаны систематически готовить каталоги этих земель, публиковать их, организовывать рекламу в средствах массовой информации, оказывать содействие в переселении граждан, желающих и способных создать крестьянские хозяйства<sup>1</sup>; за сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда виновные должностные лица подлежат штрафу.

Обеспечено свободное хозяйствование на земле. Вмешательство в хозяйственную деятельность со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций запрещается. Предусмотрена судебная и арбитражная защита от неправомерных действий указанных лиц, взыскание с них убытков, причиненных вмешательством.

Устранено монополистическое давление на вновь создаваемые и действующие предпринимательские структуры, частные предприятия и на зарождающийся механизм рыночных отношений. Так, Законом РСФСР от 22 марта 1991 г. "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" запрещено навязывать контрагенту кабальные условия договоров на поставку сельхозпродукции. За такие действия установлены различные виды ответственности.

Введена платность землепользования, которая реализуется через покупную (нормативную) цену земли, устанавливаемую в законодательном порядке, через налогообложение использования земель и через земельную плату<sup>2</sup>. В результате вводится новый метод регулирования режима использования земель – экономико-правовой. Например, дифференциацией налога на сельскохозяйственные угодья с учетом их качества, площади и местоположения стимулируется эффективность использования земель любого качества и состояния; введением налоговых льгот на земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, землепользователи стимулируются к освоению новых земель и вовлечению их в сельскохозяйственный оборот и т. п.

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 16 Указа Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

<sup>2</sup> См.: Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. "О плате за землю" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1424.

Придан приоритетный правовой статус сельскохозяйственному использованию земель, что достигается:

– законодательным закреплением приоритетного обеспечения агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами. Так, в ст. 1 Закона РСФСР от 21 декабря 1990 г. “О социальном развитии села” провозглашено: “Государство гарантирует приоритетность развития села экономической, правовой и социальной политикой”;

– реорганизацией структур и методов регулирования сельского хозяйства и использования сельскохозяйственных угодий. Например, на место централизованного управления сферой сельскохозяйственного производства приходит “...использование определяемых государством мер экономического регулирования... для управления государственным агропромышленным комплексом РФ”<sup>1</sup>;

– обеспечением возможности реорганизации предприятий сельского хозяйства, приходящих в упадок. Всем колхозам и совхозам было дано указание привести свой правовой статус в соответствие с законодательством; создаются условия для приватизации их земель и имущества; определен порядок работы комиссий по приватизации, которые в несостоятельных хозяйствах играют роль ликвидационных комиссий.

Устранена несправедливость и неправомерность действий социалистического государства, допущенных в ходе принудительной коллективизации крестьянства, при которой земли крестьян фактически были изъяты в пользу малоэффективных колхозов, часть из которых трансформировалась в совхозы.

Во избежание трудноразрешимых споров, которые могут возникнуть в ходе приватизации земли и имущества реорганизуемых совхозов, установлено, что возврат земельных участков бывшим собственникам земли и их наследникам не допускается. Они могут получить землю в собственность на общих основаниях.

Создан эколого-правовой механизм охраны и рационального использования земель. В земельном законодательстве впервые появляются такие новые экологические понятия, как “экологическая безопасность”, “экологическая обстановка на террито-

---

<sup>1</sup> Пункт 4 Постановления Правительства РФ “О реформировании системы государственного управления агропромышленным комплексом Российской Федерации” // Российская газета. 1992. 9 янв.

рии”, “благоприятная экологическая среда”, “экологический правопорядок”<sup>1</sup>.

Принят ряд правовых норм, направленных на обеспечение экологической безопасности (чистоты) производимой сельхозпродукции, поскольку эта проблема обрела остроту в связи с неправильным использованием агрохимикатов в сельском хозяйстве. В частности, осуществляется стимулирование производства экологически чистой продукции, устанавливается финансовая и другая ответственность главы крестьянского хозяйства за умышленную продажу экологически грязной продукции (ст. 34 Закона РСФСР “О крестьянском (фермерском) хозяйстве”).

Разработан и принят ряд нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовую охрану окружающей среды при использовании земель: приостановка хозяйственной деятельности предприятия, нарушающего режим природопользования, до устранения допущенных нарушений; реорганизация предприятий, деятельность которых может вызвать экологические последствия, затрагивающие интересы территории; введение экологических требований в сельском хозяйстве и т. п.

Земельное законодательство дополнено новыми категориями земель, не знакомыми прежнему законодательству: природоохранного, историко-культурного, рекреационного значения и др.

Усилена ответственность за нарушение земельного законодательства: повышаются административные санкции; субъектами административной ответственности за нарушение земельного законодательства становятся и юридические лица; расширяется круг лиц, применяющих административные взыскания к виновным нарушителям. Так, дополнительно к административным комиссиям право наложения штрафов предоставлено Госкомзему и Госкомприроды РФ<sup>2</sup>.

Земельная реформа осуществляется поэтапно. На первом этапе за местными органами самоуправления закрепляются права по распоряжению землей; уточняются административные границы; выявляются потребности в земле граждан и организаций; формируется специальный фонд земель для последующего

---

<sup>1</sup> См.: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>2</sup> См.: Ерофеев В. В. Указ. соч. С. 102–108.

распределения; устанавливаются ставки земельного налога и цены земли.

На втором этапе осуществляется непосредственное перераспределение земель — закрепление их в собственность, пользование, предоставление аренды гражданам и организациям в соответствии с законодательством.

Период девяностых годов можно назвать периодом бурного законотворчества; объем принимаемых нормативно-правовых актов в отдельные моменты превышал возможности усвоения их специалистами и внедрения в практику земельных отношений. Особое место в этой связи занимает принятие в 1994 г. первой (Общей) части нового ГК РФ, которая имеет важное значение для правового регулирования не только гражданских, но и земельных отношений.

#### **Библиографический список**

Декрет “О земле”, принятый Вторым Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов 26 октября (8 ноября) 1917 // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

Декрет ВЦИК РСФСР от 19 февраля 1918 г. “О социализации земли” // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

Земельный кодекс РСФСР. Утвержден постановлением ВЦИК РСФСР от 30 октября 1922 года // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

Ленинский декрет “О земле” и современность. М.: Наука, 1970. 384 с.

*Зайончковский П. А.* Отмена крепостного права в России. 3-е изд. М.: Просвещение, 1968. 368 с.

Российское законодательство X–XX вв. Документы крестьянской реформы: В 9 т. М.: Юрид. лит., 1989. Т. 7. 400 с.

## Лекция 3

### ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

**1. Земельно-правовые нормы: понятие, структура, виды и механизм их реализации**      Правовые средства, с помощью которых оказывается воздействие на поведение участников земельных правоотношений, составляют в своей совокупности механизм земельного права, важнейшим элементом которого являются земельно-правовые нормы. Занимая центральное место в правовом механизме земельного права и обеспечивая связь и взаимодействие всех его элементов, правовые нормы выступают средством правового регулирования земельных отношений, ориентируя деятельность их участников на обеспечение рационального использования и охраны земель.

Земельно-правовые нормы – это установленные государством общеобязательные правила поведения участников земельных отношений, нарушение которых влечет применение мер государственного принуждения, в том числе мер правовой ответственности.

Земельно-правовая норма, как и всякая иная правовая норма, имеет свою внутреннюю структуру, т. е. составные части, связанные между собой определенным логическим содержанием. Первая часть (элемент) правовой нормы – *гипотеза*, т. е. описание условий действия правовой нормы.

Вторая часть правовой нормы – *диспозиция*, которая указывает, каким должно быть поведение людей, организаций, предприятий при наличии предусмотренных гипотезой фактических обстоятельств или условий. Так, если гражданин выразит желание заниматься индивидуальной трудовой деятельностью в сельском хозяйстве и если он имеет опыт и способности для этого (гипотеза), ему должен быть предоставлен земельный участок для ведения фермерского хозяйства. В каких размерах, в какой местности, на каком праве, при каких условиях – отве-

ты на эти вопросы надо искать в диспозициях других правовых норм.

*Санкция* – это составная часть правоохранительной нормы. Она, естественно, может отсутствовать в правовой норме, рассчитанной на регулирование положительных действий. Правоохранительная же норма предусматривает меры воздействия к нарушителю земельного законодательства, т. е. к лицам, не соблюдающим предписания регулятивной нормы. Особенность охранительной нормы в земельном праве состоит в том, что санкция может быть не только наказательной (штрафной), но и просто восстановительной, рассчитанной лишь на восстановление нарушенного права (устранение препятствий в пользовании землей). Кроме того, норма земельного права может не иметь самой санкции, если она содержится в других отраслях законодательства (административном, гражданском, уголовном).

Особенностями земельно-правовых норм является то, что они нередко содержатся не только в нескольких статьях закона, но и в разных нормативных актах – это касается прежде всего санкции, отделяемой от гипотезы и диспозиции.

Наряду с нормами прямого действия, определяющими, например, сроки рассмотрения ходатайств о предоставлении или изъятии земель, действуют нормы непрямого действия, которые требуют для своего применения дополнительного нормативно-правового акта (постановления правительства РФ). Так, для применения нормы закона о государственном контроле за использованием и охраной земель потребовалось принять Положение Правительства РФ “О порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации” от 23 декабря 1993 г. № 1362, которым определены органы, осуществляющие контроль, их права и обязанности<sup>1</sup>.

В научной и учебной литературе классификация земельно-правовых норм проводится по разным основаниям. Так, Е. Н. Колотинская в зависимости от характера предписания и способа воздействия на участников отношений выделяет материально-правовые и процессуальные земельные нормы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

<sup>2</sup> См.: Земельное право России / Под ред. В. В. Петрова. С. 53–55.

*Материально-правовые земельные нормы* могут быть нормами положительного регулирования, устанавливающими права и обязанности субъектов земельных отношений, и нормами-гарантиями, обеспечивающими соблюдение регулятивных норм.

*Регулятивные нормы*, в свою очередь, бывают: а) запрещающими совершение тех или иных действий (нарушать права пользователей земельных участков); б) обязывающими совершать те или иные действия (вносить платежи по земельному налогу, арендной плате); в) уполномочивающими на совершение определенных действий (предоставление земельных участков в собственность, аренду); г) компенсационными, предусматривающими обязанность по возмещению правомерного вреда (при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд).

Правовые нормы – *гарантии* – определяют меры, обеспечивающие выполнение регулятивных норм. Они могут быть в виде поощрительных норм, направленных на повышение заинтересованности пользователей земель в рациональном их использовании и охране (экономическое стимулирование), а также карательных норм, предусматривающих принуждение субъектов земельных отношений к выполнению предписаний регулятивных норм и их ответственность за виновное противоправное невыполнение этих предписаний.

*Процессуальные земельно-правовые нормы*, находящиеся в тесной связи и взаимодействии с материальными земельными нормами, имеют по отношению к ним служебный характер. В процессуальных земельно-правовых нормах указывается, как, каким образом следует действовать, чтобы права и обязанности, предусмотренные в материальных нормах, были претворены в жизнь. Являясь средством реализации материальных норм, процессуальные нормы регламентируют порядок деятельности государственных органов, их взаимодействие с другими субъектами земельных отношений в процессе предоставления земельных участков, проведения землеустройства, ведения мониторинга земель, разрешения земельных споров и т. д.

По содержанию процессуальные земельно-правовые нормы подразделяются на: а) правонаделительные, определяющие порядок предоставления земель; б) правообеспечительные, устанавливающие порядок проведения землеустройства; в) правоохранительные, регламентирующие порядок разрешения земель-

ных споров; д) правопрекращающие, определяющие порядок прекращения прав на земельный участок.

По мнению Е. Н. Колотинской же, классификация земельно-правовых норм может быть произведена также и по институтам земельного права (право собственности на землю, государственное управление землями и т. д.); по объектному признаку в зависимости от категории земель; по субъектам, осуществляющим пользование земельными участками (граждане, юридические лица и др.).

Ю. Г. Жариков классифицирует земельно-правовые нормы на обязывающие, запрещающие и управомочивающие<sup>1</sup>.

*Обязывающая (императивная) норма* провозглашает обязанность совершить определенное активное действие. Так, ст. 53 ЗК РФ обязывает всех владельцев земли осуществлять комплекс мероприятий по охране своих земель в порядке, который установлен в ст. ст. 100 и 101 ЗК РФ.

*Запрещающая норма* устанавливает обязанность не совершать действий, запрещенных этой нормой. В отличие от обязывающих норм, требующих активных действий, запрещающие нормы предписывают воздержаться от совершения действий, не желательных с точки зрения закона. Упомянутая ст. 53 ЗК РФ запрещает нарушать права других собственников и владельцев земли, а также нарушать порядок пользования лесными угодьями, водными и другими природными объектами.

*Управомочивающая норма* дает право участникам земельных отношений совершать определенные действия, указанные в данной норме (например, производить посевы и насаждения, возводить постройки и т. д.).

Механизм реализации земельно-правовых норм складывается из административных и экономических мер воздействия на поведение участников земельных отношений.

Административно-правовой механизм реализации земельно-правовых норм имеет в своей основе императивный подход к поведению участников земельных отношений, обязывающий их выполнять предписания, содержащиеся в правовых нормах. Одной из мер административного воздействия на поведение уча-

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. С. А. Боголюбова. М.: Норма-Инфра, 1999. С.42.



стников земельных отношений и реализацию предписаний земельно-правовых норм является установление твердого порядка предоставления и изъятия земельных участков.

Среди мер административно-правового воздействия большое значение имеет государственный контроль за использованием и охраной земель, который осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти (Госкомзем, Минприроды, Федеральная служба лесного хозяйства и др.).

Значительную долю среди мер административно-правового воздействия составляют меры административного предупреждения, пресечения, взыскания и восстановительные меры.

С началом проведения земельной реформы административный механизм реализации земельно-правовых норм был существенным образом дополнен экономическим механизмом, призванным материально заинтересовать собственников земельных участков, других лиц в использовании земли и проведении мероприятий по повышению, восстановлению почвенного плодородия.

Экономический механизм воздействия складывается из мер позитивного (положительного) и негативного (отрицательного) характера.

Гарантируя гражданам Российской Федерации право на создание крестьянских (фермерских) хозяйств, их хозяйственную самостоятельность, законодательство в целях экономического стимулирования таких хозяйств освобождает граждан, впервые организующих подобные хозяйства, от уплаты налога на первые пять лет с момента предоставления земель. Наряду с налоговыми льготами экономическое стимулирование фермерских хозяйств осуществляется также через материально-техническое обеспечение и кредитование (ст. ст. 18, 20 Закона РСФСР от 22 ноября 1990 г. "О крестьянском (фермерском) хозяйстве").

Однако государство использует в необходимых случаях и негативные меры экономического механизма реализации земельно-правовых норм. В качестве примера можно назвать взимание платы за пользование землей в соответствии с Законом РФ от 11 октября 1991 г. "О плате за землю" или взимание платы за вынужденное по объективным обстоятельствам загрязнение земель. Являясь формой компенсации правомерного ущерба, наносимого землям, взимание платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, предусмотренное Зако-

ном РСФСР от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды”, призвано экономически стимулировать предприятия, организации, иностранные юридические и физические лица сокращать и прекращать вредное воздействие на окружающую природную среду.

Значительное место среди негативных мер экономического воздействия составляет возмещение убытков, причиненных собственникам земли, землепользователям, арендаторам в связи с изъятием земель для государственных и общественных нужд или ее временным занятием, повлекшим ограничение права пользования землей и ухудшение ее качества.

## **2. Понятие и структура земельных правоотношений**

Земельные правоотношения – это урегулированные нормами земельного права волевые общественные отношения, возникающие по поводу распределения, использования и охраны земель.

Как и иным правоотношениям, земельным присуще наличие нескольких элементов:

- 1) нормы права, которой необходимо руководствоваться при решении тех или иных земельно-правовых вопросов;
- 2) субъектов права, т. е. участников земельных отношений;
- 3) объектов права – индивидуально-определенного земельного участка, по поводу которого возникают земельные отношения, или всего земельного фонда РФ в целом, или его составных частей в пределах границ субъектов Российской Федерации;
- 4) содержания земельных правоотношений, т. е. прав и обязанностей их участников<sup>1</sup>.

Такова позиция Ю. Г. Жарикова о понятии и структуре земельных правоотношений.

Б. В. Ерофеев отмечает, что термин “земельные правоотношения” имеет двоякое значение:

- а) как институт земельного права, имеющий ключевое значение и находящийся в силу этого в общей части земельного права, поскольку правовые нормы всех институтов данной отрасли права реализуются через механизм земельных правоотношений;

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова. С. 34.

б) как теоретико-прикладное понятие, раскрывающее механизм действия правовой нормы по конкретному случаю регулирования земельных отношений.

Земельные правоотношения как институт земельного права включают в свою структуру следующие виды земельных правоотношений:

1) земельные материальные отношения, предусмотренные нормами права и устанавливающие права и обязанности субъектов права непосредственно по поводу земли;

2) земельные процессуальные правоотношения, устанавливающие порядок возникновения, осуществления и прекращения материальных правоотношений;

3) регулятивные земельные правоотношения, которые складываются в процессе реализации земельно-правовых норм, не связанных с применением юридической ответственности. Например, изъятие земельного участка в случае добровольного отказа или истечения срока пользования землей;

4) охранительные земельные правоотношения, которые реализуются при применении ответственности и возникают в связи с совершенными правонарушениями;

5) специфические для институтов земельного права земельные правоотношения:

а) по реализации права собственности на земельные участки, главным содержанием которых является реализация правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей;

б) по использованию земли их пользователями;

в) по регулированию земельных отношений, которые, в свою очередь, подразделяются на отдельные группы: по предоставлению и изъятию земель; по ведению земельного кадастра и т. п.;

г) возникающие в связи с использованием различных категорий земель, входящих в состав земельного фонда России<sup>1</sup>.

В зависимости от содержания правоотношений, прав и обязанностей их участников Е. Н. Колотинская классифицирует земельные отношения по основным институтам земельного права: правоотношения собственности на землю, в сфере государ-

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 131–134.

ственного управления землями, в области использования земель и охраны земельных прав<sup>1</sup>.

Важным составным элементом структуры земельных правоотношений являются их *субъекты*, которыми могут быть не всякие лица, а лишь наделенные действующим законодательством определенными правами и обязанностями, достаточными для участия в таких правоотношениях. Так, не могут быть субъектами земельных правоотношений филиалы и представительства предприятий, которые, хотя и имеют определенные полномочия в гражданском обороте, не обладают правами юридического лица.

Степень наделенности правомочиями в земельных правоотношениях является главным критерием, определяющим правовой статус субъектов земельных правоотношений. Объем правомочий субъектов земельных правоотношений зависит от следующих обстоятельств.

*От вида субъекта.* Так, если государство обладает универсальными правомочиями, юридические лица – специальными правомочиями, закрепленными в уставе, то граждане – в зависимости от вида гражданства: российские граждане обладают общими полномочиями, иностранные граждане – теми же полномочиями, но за установленными законом изъятиями.

*От поведения субъекта,* имеющего юридическое значение. Например, использование земельного участка не по целевому назначению влечет за собой прекращение земельных правомочий субъекта, ведущего себя подобным образом.

*От особенностей объекта* данного земельного правоотношения, имеющих юридическое значение. Так, деградированные сельхозугодья, восстановление которых возможно лишь путем консервации в установленном порядке, превращают временно-пользователями этими угодьями фактически во временного владельца ими, поскольку он лишается возможности эксплуатировать эти земли на период консервации.

*От обстановки,* в которой осуществляет свои функции субъект правоотношений, если она предусмотрена в законе. Например, порядок хозяйственного использования земель, загрязненных тяжелыми металлами и подвергшихся радиоактив-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Земельное право России / Под ред. В. В. Петрова. С. 60–61.

ному загрязнению, определяется законодательством России, т. е. общая свобода правомочий субъекта регламентирована специальными правовыми нормами<sup>1</sup>.

Правомочия субъектов земельных отношений можно подразделить на общие и специальные, т. е. присущие всем видам субъектов или лишь отдельным их категориям.

К числу общих правомочий субъектов земельных правоотношений относится их правоспособность и дееспособность, т. е. возможность иметь определенные права и обязанности и возможность самому реализовать их на практике.

Совокупность правоспособности, дееспособности и свобод субъектов правоотношений образует их правовой статус по действующему земельному законодательству, т. е. их правовое положение.

Правовой статус субъектов земельных правоотношений обусловлен следующими обстоятельствами.

1. Его возникновение, как правило, совпадает с моментом возникновения самих субъектов земельных правоотношений. Так, с момента государственной регистрации субъект приобретает права юридического лица, а значит и права на обращение за получением земельного участка под тот или иной объект хозяйственной деятельности.

В то же время у граждан правовой статус окончательно появляется только при достижении совершеннолетия, и если, к примеру, пятилетний гражданин РФ получил по наследству право собственности на садовый участок, юридическую возможность распоряжения этим участком он получит при достижении 18 лет, если законом не предусмотрено иное.

2. Моментом изменения правового статуса субъектов земельных правоотношений являются определенные законом обстоятельства. В частности, если арендатор земли – индивидуальный предприниматель – признан банкротом по суду (ст. 25 ГК РФ), то договор может быть с ним расторгнут в судебном порядке (п. 2 ст. 450 ГК РФ).

3. Прекращение правового статуса субъектов земельных правоотношений связывается законом:

– с поведением субъектов, которое может быть как правомерным, так и неправомерным. Например, добровольный отказ

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 136–137.

от земельного участка или нарушение градостроительных условий;

– с прекращением деятельности субъектов. В частности, права собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, пользования земельными участками и их аренды прекращаются в случаях прекращения деятельности предприятия и прекращения трудовых отношений, в связи с которыми был предоставлен служебный земельный надел<sup>1</sup>.

Следующим элементом структуры земельных правоотношений являются их *объекты*. К объектам правоотношений относятся те материальные и иные блага, по поводу которых отношения складываются между субъектами. В связи с этим в правоотношениях выделяются две группы объектов: *правового регулирования и правовой цели*. Так, объектом земельного правового регулирования является земля, а объектом цели – рациональное, эффективное ее использование и охрана, создание земельного рынка и условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле.

Объектом правоотношения по использованию земли всегда является индивидуально определенный земельный участок, то есть земля не может стать объектом конкретного вида земельных правоотношений, если она не снабжена индивидуальными признаками – размером и местоположением. Однако по отношению к различным частям этого земельного участка могут быть установлены неодинаковые для пользователей его права и обязанности.

Последним элементом структуры земельных правоотношений является их *содержание*. Права и обязанности субъектов земельных правоотношений составляют суть содержания любого правоотношения.

Под *правами субъекта* земельного правоотношения понимается мера возможного (должного) поведения данного лица, если он обладает правом на такое поведение. Так, собственник земельного участка обладает всей полнотой прав, закрепленных в ЗК РФ, а арендатор – за исключением прав, предусмотренных этим законом.

Права субъектов земельных правоотношений можно классифицировать по двум основным группам.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 137–138.

Первая группа – права на определенное поведение, которое выражается в действии или бездействии. Например, собственник земельного участка вправе самостоятельно хозяйствовать на земле, вправе не предоставлять другим лицам сведений, составляющих коммерческую тайну, о порядке такого хозяйствования. В первом случае реализуется право на действие, во втором – на бездействие.

В праве на действия субъектов земельных правоотношений можно выделить:

– виды действий. Так, ЗК РФ устанавливает такие виды действий с землей, которые собственник вправе совершать (возводить здания, строения и сооружения; проводить мелиоративные работы; отчуждать, дарить и продавать земельные участки и т. п.);

– способы, которыми можно реализовать эти действия, Например, ст. 53 ЗК РФ оговаривает, что возведение строений должно осуществляться с соблюдением при строительстве градостроительных, санитарных, пожарных, природоохранных и иных норм и правил.

Право на бездействие субъектов земельных отношений можно подразделить на:

– полное бездействие. Так, договор о финансировании проектно-изыскательских работ в целях строительства объекта банком может полностью не выполняться, если не совершена регистрация на земельный участок в регистрационной (поземельной) книге;

– частичное бездействие. Например, решение местной администрации о предоставлении либо отказе в предоставлении прав на земельный участок может выдаваться в течение семи дней со дня его принятия, т. е. бездействие администрации в выдаче этого решения не может превышать указанного срока.

Вторая группа – права на требования от обязанных лиц определенного поведения, который осуществляется:

– в судебном порядке. Так, в случае принятия органом исполнительной власти решения об отказе гражданину в приобретенном на аукционе праве на земельный участок, оно может быть обжаловано им в суде, решение которого приостанавливает исполнение решения местной администрации;

– в административном порядке. Так, земельные споры, т. е. требования определенного поведения от других лиц, которые

уклоняются от выполнения этого требования, рассматриваются органами исполнительной власти по заявлению одной из сторон в месячный срок со дня поступления заявления.

Под *обязанностями субъекта* земельных отношений понимается установленный законом вид и объем его должного поведения.

Обязанное поведение субъектов земельных правоотношений выражается в двух основных формах.

1. Обязанности совершать какое-либо действие. Так, собственники земельных участков обязаны эффективно использовать землю в соответствии с ее целевым назначением, повышать плодородие почв и т. п.

2. Обязанности не допускать совершения каких-либо действий. Например, запрещается пользоваться земельным участком до установления границ этого участка в натуре (на местности) и выдачи документов, подтверждающих право собственности, или пожизненного наследуемого владения, или пользования, или аренды<sup>1</sup>.

В литературе отмечается, что *основаниями возникновения, изменения и прекращения* земельных правоотношений являются юридические факты, с которыми закон связывает определенные юридические последствия.

В зависимости от юридических последствий факты подразделяются на правоустанавливающие, при наличии которых возникает земельное правоотношение (заключение договора залога земельного участка), правоизменяющие, при наличии которых изменяются субъект, объект или содержание правоотношения, а также правопрекращающие, с возникновением которых прекращается правоотношение<sup>2</sup>.

При этом, если для одного вида земельных правоотношений достаточным является наличие простого юридического факта (совершение земельного правонарушения), то для некоторых необходима совокупность двух и более фактов (принятие решения органа исполнительной власти о предоставлении участка, отвод земельного участка в натуре, правовое оформление права на участок).

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 144–146.

<sup>2</sup> См.: *Земельное право России / Под ред. В. В. Петрова.* С. 69.



Одним из оснований, с которым закон часто связывает возникновение земельных правоотношений, является правовой акт индивидуального значения. Это могут быть решения органов исполнительной власти о предоставлении земельного участка конкретному лицу либо изъятии такого участка.

Значение индивидуально-правового акта как основания возникновения конкретного земельного правоотношения имеют приказы администрации предприятия, организации о предоставлении работнику служебного надела, решения судебных органов о признании права наследования земельным участком, решения о разделе садового участка между супругами и т. п.

Основаниями возникновения ряда конкретных земельных правоотношений могут служить ходатайство предприятия или организации, заинтересованных в получении земель, в компетентный орган исполнительной власти об изъятии и предоставлении предварительно согласованного земельного участка; заявка собственника приватизированного предприятия в орган, уполномоченный выступать продавцом земель, на приобретение земельного участка этого предприятия в собственность или аренду с правом приобретения его в собственность, а также на участие в конкурсе, аукционе по продаже земельного участка для расширения и дополнительного строительства предприятия.

Все большее значение приобретает в последнее время в качестве основания возникновения конкретного земельного правоотношения сделка и ее разновидность – договор. Договор может быть как самостоятельным основанием установления конкретного земельного правоотношения, так и дополнением к соответствующему административному акту. Как дополнение к административному акту он может быть заключен, например, в соответствии с решением уполномоченного органа о предоставлении субъекту земельного участка в аренду из земель, составляющих государственную или муниципальную собственность. Составленный согласно утвержденной форме и зарегистрированный в установленном порядке, договор конкретизирует права и обязанности сторон правоотношения, предусматривает ответственность сторон в случае нарушения ими договора, другие условия.

Договор в качестве самостоятельного основания установления земельного правоотношения, имевший в условиях исключительной государственной собственности на землю ограниченное применение и охватывавший лишь узкий круг земельных правоотношений, с отменой монополии государственной собственности стал служить основанием возникновения большинства отношений собственности на землю.

Система оснований, влекущих прекращение земельных отношений, является более широкой, нежели система оснований, влекущих их возникновение. Как уже было сказано, к числу оснований, прекращающих конкретные земельные правоотношения, относятся не только действия (правомерные и неправомерны), но также бездействия и события, указанные в законе.

Так, событиями, прекращающими земельные правоотношения, являются смерть собственника земельного участка, землепользователя, арендатора либо истечение срока, на который был предоставлен земельный участок в аренду, или прекращение права пользования служебным наделом в связи с прекращением трудовых отношений с данным предприятием, организацией (ст. 43 ЗК РФ).

### **Библиографический список**

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. (В ред. Законов РФ от 21 февраля 1992 г. и от 2 июня 1993 г.)

Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1990. № 26. Ст. 324; 1991. № 1. Ст. 5; Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085.

Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. "О плате за землю" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1224; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976; Собрание законодательства РФ. 1994. № 16. Ст. 1860; 1998. № 1. Ст. 5.

Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 "О федеральных природных ресурсах" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4932.

Постановление Совета Министров—Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 "Об утверждении Положения о порядке

осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 2. Ст. 78.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*. М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*. М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*. М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

## ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

### 1. Понятие источников земельного права

Источники права представляют собой внешнюю форму выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения. Наиболее распространенной формой источника права являются нормативные правовые акты уполномоченных органов государства, устанавливающие правовые нормы, рассчитанные на многократное применение при регулировании соответствующих общественных отношений.

По мнению Б. В. Ерофеева, источник земельного права – это “документ установленной формы, изданный уполномоченным на то государственным органом, содержащий в себе земельно-правовые нормы, действующий на определенной территории, определенное время и среди определенного круга лиц, являющийся элементом системы земельного законодательства”<sup>1</sup>.

Раскрывая содержание данного понятия, Б. В. Ерофеев выделяет следующие отличительные признаки законов и иных правовых актов как источников земельного права:

– *документальную форму закрепления*. Нормы земельного права содержатся в соответствующих нормативно-правовых актах. Например, Правила применения нормативной цены земли установлены ст. 25 Закона РСФСР от 11 октября 1991 г. “О плате за землю”, т. е. вытекают из точного смысла данного нормативно-правового акта;

– *особую форму документа*, предусмотренную законом и не противоречащую ему. Так, Федеральное Собрание РФ принимает постановления и распоряжения РФ; правительство РФ принимает постановления и распоряжения; органы местного самоуправления принимают решения, а местная администра-

---

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 59.

ция – постановления и распоряжения; руководители органов и структурных подразделений издают приказы;

– *соответствие компетенции* органа и должностного лица в принятии правового акта действующему законодательству. Например, если областное законодательное собрание вынесет решение об установлении принципов платы за землю, то оно превысит свои полномочия, поскольку этот вопрос находится в ведении Российской Федерации;

– *наличие в акте правовых норм*, имеющих нормативный характер. Так, если решением органа местного самоуправления тому или иному предприятию будет предписано устранить нарушения земельного законодательства, то данное решение не будет нормативным в силу индивидуальности и разовости данного предписания; в то же время, если данный орган примет решение по вопросам организации ведения земельно-кадастрового учета в своем регионе, то содержание этого решения, рассчитанное на многократное применение, будет иметь нормативный характер.

Различают действие нормативно-правовых актов по территории, времени и кругу лиц.

Действие нормативных актов *по территории*, как правило, определяется территориальной подведомственностью органа – автора того или иного нормативного акта. Например, законы Федерального Собрания РФ и постановления правительства РФ распространяются на территорию всей России, решения областных законодательных собраний, имеющих общенормативное значение, распространяются лишь на своей территории и не действуют на территории соседних областей.

В силу неперемещаемости земли в земельном праве не предусмотрено оснований экстерриториального действия закона, каковое имеется в гражданско-правовых отношениях. Поэтому в правоотношениях по поводу недвижимости применяются общие положения законодательства о заключении сделок с недвижимостью.

*По времени действия* земельно-правовые акты, как правило, не имеют обратной силы, т. е. не распространяются на те отношения, которые возникли до вступления данного акта в законную силу, если иное не предусмотрено законом. Такая оговорка содержится в п. 2 постановления Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. “О введении в действие Земельно-

го кодекса РСФСР”, где сказано: “К земельным правоотношениям, возникшим до момента принятия Кодекса, Земельный кодекс РСФСР применяется к тем правам и обязанностям, которые возникли после его введения в действие”.

По некоторым отношениям принимаемые нормативные акты могут определенное время бездействовать, т.е. время их принятия и время вступления в силу не всегда совпадают. Например, в указанном пункте постановления оговорено, что ЗК РФ не применяется к правоотношениям по оплате за использование земель до принятия специального закона о плате за землю (Закон “О плате за землю” был принят 11 октября 1991 г.).

Вместе с тем может возникнуть ситуация, когда действующий нормативный акт не подлежит применению, основания для этого имеются. Так, с истечением сроков исковой давности субъекты земельных отношений лишаются права на взыскание убытков, причиненных нарушением земельного законодательства; с истечением сроков давности привлечения к ответственности нормативный акт, предусматривающий наказание для виновных лиц, не применяется (ст. 136 Кзот; ст. 282 КоАП; ст. 78 УК РФ).

*По кругу субъектов* действие нормативных актов осуществляется в отношении:

– общих субъектов, т. е. лиц, по своей юридической природе не отличающихся какими-либо особыми признаками. Например, все граждане РФ имеют право на получение земельного участка в порядке, предусмотренном законодательством;

– специальных субъектов, т. е. лиц, обладающих признаками, обеспечивающими им определенные дополнительные права или льготы либо лишаящими этих льгот. Так, для получения земельного участка для ведения фермерского хозяйства необходимо наличие специального субъекта, обладающего опытом работы в сельском хозяйстве либо специальной подготовкой. Следовательно, общему субъекту (горожанину, никогда не проживающему в сельской местности и не имеющему специальной квалификации) может быть отказано в таком праве.

Помимо дифференциации правового регулирования по кругу субъектов действие нормативно-правовых актов может быть дифференцировано и *по кругу объектов* правового регулирования. Так, земельный фонд РФ подразделен на семь категорий земель, для каждой из которых установлен специфический правовой режим использования.

Каждый источник земельного права является элементом в системе земельного законодательства, которое, в свою очередь, является звеном в общей системе права государства. Но в любой системе не исключены сбои, нарушения, коллизии, а значит, необходим антиколлизийный правовой механизм. В земельном праве различают следующие звенья (элементы) такого механизма.

*Устранения иерархических противоречий.* Так, если действующий земельно-правовой акт противоречит Конституции РФ, то решением Конституционного Суда РФ он может быть отменен. Иерархические противоречия неконституционного характера могут быть устранены системой прокурорского надзора путем принесения прокурором протеста на нормативный акт, принятый с нарушением установленной компетенции или процедуры принятия.

*Устранения логических противоречий.* Например, если в сфере правового регулирования возникает особая группа общественных отношений, требующих особой правовой регламентации, то в нормативно-правовых актах делается “отдушина”, позволяющая не поставить закон вопреки требованиям здравой логики и наперекор объективным потребностям местных условий. Так, при наличии общего запрета использовать земли природоохранного назначения для хозяйственной деятельности в местах проживания малочисленных народов и этнических групп допускается использование этих земель для выпаса оленей.

Устранение логических противоречий представляет собой такой способ соблюдения законности, при котором применению подлежит специальный закон, если он регулирует случай иначе, чем общий. Например, для строительства предприятия должны предоставляться земли несельскохозяйственного назначения или сельскохозяйственные угодья худшего качества. Однако из этого общего правила есть исключение: для строительства линейных сооружений связи допускается предоставление земель и более высокого качества.

*Устранения противоречий в нормативно-правовых актах,* принятых в различные отрезки времени. Например, по ЗК РСФСР 1970 г. аренда земли считалась деянием, нарушающим национализацию земельных ресурсов. Наряду с этим положением были приняты нормативно-правовые акты, разрешавшие аренду земли в качестве допустимой формы эксплуатации зе-

мельных ресурсов. Возникло противоречие норм действующего законодательства друг другу. Устранение такого противоречия осуществляется по правилу: “Если позднее изданный закон регулирует случай иначе, чем ранее принятый, то применяется более поздний закон”.

*Устранения пробелов в действующем земельном законодательстве.* Пробелы в законе – естественное явление, возникающее, во-первых, из-за отставания правотворческой деятельности от динамично развивающихся общественных отношений; во-вторых – из-за недостатков в самой правотворческой деятельности. Поэтому закон дает право судам в случае таковых пробелов применять при решении конкретных гражданских дел аналогию закона или аналогию права (ст. 6 ГК РФ)<sup>1</sup>.

## **2. Система источников земельного права**

Совокупность нормативно-правовых актов образует собой систему законодательства, которая строится по определенной “иерархической лестнице”: акты расположены по степени юридической силы, по степени конкретности правового регулирования и по другим признакам.

Система источников земельного права состоит из следующих уровней.

*1. Международно-правовые договоры, подписанные РФ, содержащие земельно-правовые нормы.*

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Данный уровень обусловлен общепринятым в цивилизованной правовой практике правилом приоритета норм международного права перед национальным правом, если данное государство поступает под юрисдикцию международно-правовых норм.

*2. Конституция Российской Федерации* – основной источник для всех отраслей российского права. Она имеет высшую

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев В. В. Указ. соч. С. 56–59.



юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.

Если законодательные и иные нормативно-правовые акты вошли в противоречие с Конституцией РФ, то они подлежат отмене или изменению. Например, не допускается принимать нормативные акты, прямо или косвенно ущемляющие равноправие форм собственности и видов хозяйствования на земле, поскольку это равноправие является конституционным принципом Российской Федерации.

К законодательным актам конституционного уровня относятся также федеральные конституционные законы, так как они обеспечивают механизм действия законодательства конституционного уровня.

Многие из содержащихся в Конституции РФ общих норм имеют земельно-правовую направленность. Так, конституционные нормы устанавливают, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (п. 1 и 2 ст. 9 Конституции РФ), которые признаются и защищаются равным образом.

В п. 1 и 2 ст. 35 закреплено, что право частной собственности охраняется государством. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими гражданами. Гражданин и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не приносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36).

Немаловажное значение для земельного права имеют конституционные нормы, регулирующие экологические отношения. Так, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42), а также обязан охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

В п. “д” ст. 71 Конституции РФ установлено, что в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею (в том числе и земельная собственность). К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся разграничение государственной собственности (п. “г” ст. 72); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (п. “д” ст. 72), а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. “к” ст. 72).

### *3. Федеральные конституционные законы.*

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (ст. ст. 56, 65, 66, 68, 70, 84, 114, 118, 126 и 135).

Конституционный закон считается принятым, если он одобрен не менее тремя четвертями голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию президентом РФ и обнародованию (ст. 108 Конституции РФ).

### *4. Федеральные законы.*

Они принимаются Федеральным Собранием РФ, которое состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Законодательная форма как источник земельного права в настоящее время значительно расширена. В соответствии с Конституцией РФ (ч. 5 ст. 76) законодательные акты теперь принимаются не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. Они осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Государственная Дума принимает федеральные законы по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, которые затем передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федераль-

ного закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникающих разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (п. 5 ст. 105 Конституции РФ).

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по наиболее важным вопросам (ст. 106 Конституции РФ).

В качестве примеров законодательных актов, содержащих земельно-правовые нормы, можно привести Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. “О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации”; Федеральный закон от 9 августа 1994 г. “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О плате за землю”; Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” и др.

Специфика нормативно-правовых актов данного уровня выражается в том, что:

– законодательный уровень подчинен конституционному и другим указанным выше уровням нормативно-правовой базы и не может противоречить им. Например, ЗК РФ не может устанавливать монополию на исключительную государственную собственность на землю, поскольку Конституцией РФ такая монополия отменена и установлено многообразие форм земельной собственности;

– все иные нормативно-правовые акты должны издаваться на основе и во исполнение законодательных актов и не противоречить последним. Так, областное законодательное собрание не вправе утверждать форму государственного акта, удостоверяющего право частной собственности на землю, поскольку утверждение таких форм предоставлено лишь Государственной Думе.

#### *5. Указы президента Российской Федерации.*

Президент Российской Федерации является главой государства и в соответствии с Конституцией РФ издает указы и распоряжения.

Анализ нормативных указов президента РФ дает основание утверждать, что они изданы по самым разнообразным проблемам правового регулирования земельных правоотношений в период проведения земельной реформы в России, начиная с указов от 27 декабря 1991 г. № 323 “О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР”, от 25 марта 1992 г. № 301 “О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий”, от 27 октября 1993 г. № 301 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России”, от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации”, от 14 февраля 1996 г. № 198 “О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности”, от 7 марта 1996 г. № 337 “О реализации конституционных прав граждан на землю”, от 7 июня 1996 г. № 819 “О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств”, от 16 мая 1997 г. № 485 “О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами” и др.

*6. Нормативные акты правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти.*

Источниками земельного права являются также подзаконные нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти, изданные в пределах их компетенции и во исполнение законов и указов президента РФ.

Специфика этого уровня заключается в том, что:

- подзаконные нормативно-правовые акты издаются в пределах своей компетенции государственными органами, выполняющими исполнительно-распорядительные функции;
- данные акты не должны противоречить федеральным законам, нормативным указам президента РФ, которые, в свою очередь, не должны противоречить конституционным законам.

С учетом устаревшего ЗК РФ и образовавшегося вакуума в регулировании земельных отношений возросли роль и значение подзаконных нормативно-правовых актов.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть в РФ осуществляет правительство РФ, которое издает постановления и распоряжения и обеспечивает их выполнение.

Во исполнение своих полномочий правительство, осуществляя распорядительные функции, активно участвует в формировании земельного права. Об этом свидетельствует перечень актов правительства, принятых в последние годы: “Об утверждении Положения о порядке установления границ землепользователей в застройке городов и других поселений” от 2 февраля 1996 г. № 105; “О порядке определения нормативной цены земли” от 15 марта 1997 г. № 1319; “О внесении дополнения в Положение о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства, утвержденное постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 77” от 15 мая 1999 г. № 534 и др.

Как видно из приведенного перечня, правительство России принимает оперативные меры по налаживанию и обеспечению земельного правопорядка.

К федеральным органам исполнительной власти относятся министерства, государственные комитеты, комиссии, службы, надзоры и иные федеральные органы. Они издают инструкции, правила, наставления и другие подзаконные акты, которые регулируют отношения не только внутри системы своего ведомства, но в определенных случаях обязательны для исполнения и гражданами.

С 1992 г. введена государственная регистрация нормативных актов министерств, государственных комитетов и других ведомств, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер. Государственная регистрация этих актов имеет целью упорядочение ведомственного правотворчества, установление законности и устранение дублирования в этой области, возложена такая регистрация на Министерство юстиции России.

При государственной регистрации осуществляется проверка регистрируемого акта, при которой должно изучаться:

- полномочно ли данное министерство издавать такой акт;
- не противоречит ли принимаемый акт нормативному правовому акту большей силы, т. е. вышестоящему по ранжированию акту;
- не урегулирован ли данный вопрос другим, аналогичным по силе актом;

– как будут доводиться до всеобщего сведения акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина (см. ст. 15 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

Практика показывает, что после введения государственной регистрации немало ведомственных актов, не прошедших указанный анализ, были возвращены для доработки и не увидели свет, не стали обременять граждан новыми обязанностями либо ограничением прав и свобод.

Примерами нормативных ведомственных актов, затрагивающих земельные отношения, могут служить: приказ Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 4 апреля 1997 г. “Об утверждении Порядка выдачи разрешений на добычу объектов животного мира, принадлежащим к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации”; Инструкция о ввозе на территорию Российской Федерации и вывозе с территории Российской Федерации семян сортов растений и племенного материала пород животных (утверждена Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ и Государственным таможенным комитетом РФ от 8 мая 1997 г.); Письмо Министерства природных ресурсов РФ и Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ “О порядке лицензирования бурения скважин на воду (кроме бурения скважин на термальные воды”.

#### *7. Нормативные правовые акты субъектов РФ.*

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Республики в составе РФ имеют свои конституции и законодательство, принимают земельные кодексы. Так, например, в Карелии 21 ноября 1991 г. был принят Земельный кодекс Республики Карелия, являющийся основным актом республиканского законодательства на территории Карелии.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 “Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

Решая вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, расположенными на территории республик, за исключением объектов федеральной собственности, республики принимают нормативные правовые акты, регулирующие земельные, водные и лесные отношения. Так, в Бурятии 28 ноября 1992 г. было принято Постановление Верховного Совета Республики “О регулировании права собственности на землю в Республике Бурятия”.

В соответствии с основами конституционного строя государственную власть в краях, областях, автономных областях и округах Российской Федерации осуществляют их органы представительной (законодательной) и исполнительной власти. Правовые акты, принятые представительными (законодательными) органами края, области, города федерального значения, передаются ими в установленные сроки на подпись главе администрации (правительства). Глава администрации (правительства) подписывает и обнародует акты в сроки, определяемые представительными органами, со дня поступления актов.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляя распоряжение и управление имуществом, принимают в пределах своей компетенции правовые акты – постановления и распоряжения<sup>1</sup>.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”<sup>2</sup> к ведению краевых, областных органов государственной власти относятся: обеспечение контроля за использованием и охраной земель, защита прав собственников на земли, землепользователей и арендаторов; разработка и выполнение краевых, областных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями; установление порядка и непосредственное предоставление земельных участков и т. д.

Решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 21 сентября 1993 г. была утверждена Программа

---

<sup>1</sup> См.: Устав Санкт-Петербурга. Ст. 48 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

приватизации земель сельскохозяйственных предприятий области, предусматривающая порядок распределения земли и имущества среди владельцев земельных долей. Эта Программа получила одобрение в постановлении Правительства РФ от 15 апреля 1994 года. В целях распространения опыта и организации реформирования сельскохозяйственных предприятий с учетом практики Нижегородской области Правительство РФ постановлением от 27 июля 1994 г. № 874 утвердило Положение о реформировании сельскохозяйственных предприятий, которым определила правила проведения внутривозвратного аукциона по распределению земли и имущества при реорганизации сельскохозяйственных предприятий и Типовой проект документов для проведения внутривозвратных аукционов по распределению земли и имущества при реорганизации сельскохозяйственных предприятий<sup>1</sup>.

*8. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.*

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В соответствии с Федеральным законом от 19 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>2</sup> к вопросам местного значения относятся: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулиро-

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 1994. 6 авг.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.



вание использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования и другие вопросы.

Нормативно-правовые акты (постановления и распоряжения) органов местного самоуправления не должны противоречить конституционным, законодательным актам, указам президента РФ и нормативно-правовым актам субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления могут конкретизировать нормы, предусмотренные актами всех указанных уровней, при условии, что нормативно-правовой акт органа местного самоуправления принимается уполномоченным на то органом (должностным лицом) местного самоуправления и в рамках установленной для него компетенции. Например, поскольку земельное законодательство предусматривает право соответствующих органов осуществлять организацию ведения мониторинга земель, то решение соответствующего органа местного самоуправления относительно установления порядка осуществления местного мониторинга земель является правомерным при условии, что этот порядок не противоречит нормативным актам правительства РФ и специального федерального органа по этим вопросам.

9. С точки зрения Б. В. Ерофеева, в результате правоприменительной практики рождается девятый уровень нормативно-правовых актов – *руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ*<sup>1</sup>.

Данные виды нормативных актов специфичны тем, что имеют обязательную силу для судов указанных систем при разрешении ими конкретных дел. В правовом же регулировании они не могут быть использованы в качестве непосредственных регуляторов общественных отношений.

Однако любой субъект правоотношений, чей спор или чье дело рассматривается в судах, неизбежно подпадает под действие указанных актов. Так, утвержденная государственным арбитражем методика исчисления убытков, полученных в результате нарушения договорных обязательств, применяется арбитражными судами и при рассмотрении дел о причинении

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 70–71.

вреда земельным угодьям вследствие незаконного решения органов управления.

Этот уровень нормативно-правовых актов следует рассматривать в качестве способствующего совершенствованию земельного законодательства, облегчающего правоприменительную эффективность основных актов, поскольку руководящие постановления пленумов Верховного Суда РФ и решения Высшего Арбитражного Суда:

а) устраняют пробел правовых норм в сфере земельного законодательства, применяя при разрешении конкретных дел аналогию закона или аналогию права; затем, на основании обобщения данных дел, выносятся обобщающие, “выстраданные” судебной практикой новые нормативные правила;

б) в дальнейшем становятся базой для совершенствования действующего земельного законодательства, поскольку судебные системы в лице своих верховных органов обладают по Конституции РФ правом законодательной инициативы, опыт (прецедент) судебной и арбитражной практики становится основой принятых нормативно-правовых актов.

Не разделяет точку зрения Ерофеева Е. Н. Колотинская, считая, что постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ не могут быть источниками земельного права, так как они содержат лишь руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства при разрешении земельных дел. Имея чрезвычайно важное значение для обеспечения единства применения судами правовых норм при разбирательстве земельных споров и имущественных споров, связанных с землей, руководящие разъяснения, по мнению Колотинской, представляют собой лишь вид судебного толкования применения законодательства, не создают новых правовых норм и имеют обязательный характер только для соответствующих судебных систем. В постановлениях, принимаемых высшими судебными инстанциями, содержатся указания о подведомственности разрешения земельных дел<sup>1</sup>, применении общих положений правовых норм к регулированию

---

<sup>1</sup> См.: Постановление № 12 Пленума Верховного Суда РСФСР от 20 декабря 1983 г. // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1984. № 3. С. 8–13.

земельных отношений, как, например, в случае исчисления размера возмещения за ущерб, причиненный порчей земель<sup>1</sup>, и др.

#### 10. Вспомогательные нормативно-правовые акты.

Мы разделяем мнение Б. В. Ерофеева о том, что определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной деятельности играют стандарты<sup>2</sup>. Так, ГОСТ 17.5.1.01-78 “Охрана природы. Рекультивация земель” регламентирует основные положения, определенные ЗК РФ для землепользователей в качестве обязанности по восстановлению нарушенных земель.

Данные нормативно-правовые акты не устанавливают для субъектов земельных правоотношений каких-либо обязанностей и не предоставляют каких-либо прав в отношении земель, однако эти стандарты обеспечивают “расшифровку” содержания закона, предостерегая от возможных ошибок в правоприменительной практике. Так, раскрытие пунктом 17 ГОСТ 26640-85 “Земли. Термины и определения” понятия рационального использования земель позволяет правильно применить положение ЗК РФ об обязанностях рационального использования земель собственниками, землевладельцами, арендаторами и землепользователями.

Заслуживает внимания точка зрения Боголюбова, обратившего внимание на то, что в цивилизованном юридическом пространстве, где функционируют различные, исторически обусловленные правовые системы, существуют следующие виды источников права: правовой обычай, нормативный акт, судебный прецедент, договор, общие принципы, идеи и доктрины, религиозные тексты<sup>3</sup>. Для России характерно главенствование нормативных актов в большинстве отраслей права, но последнее время начинают приобретать значение общие принципы, договоры и обычаи.

В ряде стран (Англии, США, Канаде, Австралии) приоритетное значение имеет судебный прецедент, т. е. судебное решение, фактически используемое в качестве образца при аналогичных обстоятельствах. В этих и некоторых других англо-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление № 4 Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1983. № 4. С. 7–14.

<sup>2</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 71.

<sup>3</sup> См.: Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова. С. 46–47.

язычных странах публикуются подробные судебные отчеты и судебные решения, они вводятся в компьютерную базу данных, откуда юристы могут почерпнуть информацию о предыдущей судебной практике. Исторически это было обусловлено тем, что в борьбе королей с парламентом суды относились к прерогативе королей и получали соответствующую независимость и свободу от парламентских законов.

Идеи и доктрины, т. е. мнения ведущих ученых-юристов, принимают в ряде государств участие в формировании права, получая отражение в законодательстве. В романо-германской правовой системе основные положения права были сформулированы в университетских стенах. Основанное на принципах ислама мусульманское право во многом зависит от заключений древних и современных толкователей религиозных текстов Корана – священной книги, собравшей поучения, речи и заповеди Аллаха, и Сунны – сборника жизнеописания пророка Мухаммеда, от мнений видных юристов. С учетом распространения мусульманской религии в ряде субъектов Российской Федерации эту сторону не следует игнорировать, тем более в области справедливой организации землепользования.

Что касается воззрений, идей и доктрин традиционных русских юристов, то последние десятилетия им должного значения не придавалось, их назначением считалось обслуживание воли высших должностных лиц, в чем отдельные лица достаточно преуспели. Однако аргументированные, научно обоснованные мнения авторитетных ученых принимаются во внимание при рассмотрении дел в Конституционном Суде РФ, в общих и арбитражных судах. Имеются примеры использования в судах и при вынесении решений доводов, изложенных в научно-практических комментариях и пособиях.

11. Рассмотрев в качестве источников земельного права нормативно-правовые акты всех уровней, С. А. Боголюбов включает в эту систему также *общие принципы права, нормативные договоры и некоторые обладающие юридической силой обычаи*<sup>1</sup>.

Общие принципы права как отправные, исходные начала правовой системы становятся источником права, если такая их роль закрепляется в законодательном порядке. Например, ст. 38 Статута Международного суда предусматривает: суд, ко-

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова. С. 56–64.

торый обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет общие принципы права, признанные цивилизованными нациями.

В ст. 15 Конституции РФ говорится, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Понятно, что такая норма, установленная в 1993 году, вызывает многочисленные дискуссии: что считать общепризнанным принципом? Кем он должен быть признан? Какова его формулировка и степень обязательности?

Однако общие принципы права постепенно завоевывают свою нишу в российском праве. Согласно ст. 6 ГК РФ, при невозможности использования аналогии закона, т. е. применения законодательства, регулирующего сходные отношения, можно определять права и обязанности сторон исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства и требований добросовестности, разумности и справедливости.

Нормативные договоры – соглашения между различными субъектами права – могут содержать правовые нормы: не только устанавливать права и обязанности сторон, но и устанавливать общие правила поведения, которым должны в будущем подчиняться все участники. Примерами таких нормативных договоров в земельном праве являются договоры об общих и специальных земельных сервитутах.

В условиях федеративного устройства государства приобретают значение соглашения между государственными органами Федерации и ее субъектов. К настоящему времени такие соглашения заключены между Центром и частью субъектов Федерации, и во всех присутствуют нормы по вопросам земельных отношений, и это не удивительно, так как Конституцией РФ эти вопросы отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако такие соглашения носят порой довольно общий характер, так как и наукой, и практикой до конца не определены принципы и границы “совместной компетенции”: здесь предстоит накопление опыта и выработка цивилизованных отношений.

Правовой обычай – правило поведения, сложившееся в течение длительного времени и признаваемое государством в качестве общеобязательного. Обычай был основным источником права на ранних ступенях развития общества. Многие после-

дующие источники права представляли собой систематизированные записи наиболее важных и оправдавших себя обычаев: такова, например, Русская Правда.

Обычай делового оборота предусматривается в ст. 5 ГК РФ: им признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Обычай, противоречащий положениям законодательства или договора, не применяется.

Примером включенного в земельное право обычая можно считать правило раздела земельного участка между собственниками расположенного на нем строения не только пропорционально долям права собственности на строение, но и согласно сложившемуся порядку пользования участком, оправдавшему себя обычаем. Нередко включаются сформировавшиеся и устоявшиеся правила пользования землей в договоры сервитутов, в распределение конкретных земельных долей при акционировании крестьянских коллективных хозяйств, при выделении из них отдельных членов.

### **Библиографический список**

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. ст. 3, 9, 12, 15, 36.

Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324; 1991. № 1. Ст. 5

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. "О плате за землю" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1224; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976. Собрание законодательства РФ. 1994. № 16. Ст. 1860; 1998. № 1. Ст. 5.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. "О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 26.

Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР" // Ведомости

Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

Указ Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 301 “О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 14. Ст. 761.

Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 480 “О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками” // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 17. Ст. 1452.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России” // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации” // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085.

Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 “О реализации конституционных прав на землю” // Российская газета. 1996. 12 марта.

Указ Президента РФ от 25 января 1999 г. № 112 “О признании утратившими силу и об изменении некоторых актов Президента Российской Федерации” // Сборник законодательства РФ. 1999. № 5. Ст. 651.

Положение о мониторинге земель в Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 183.

Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622 “О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации” и Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 609.

Порядок купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков. Утвержден постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 503 // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2114.

Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 “Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации” // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1204 “О порядке определения нормативной цены земли” // Российская газета. 1994. 12 ноября.

Юридический справочник работника сельского хозяйства / Под ред. *В. З. Янчука*; М.: Юрид. лит., 1986. 400 с.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад.; *Г. В. Чубукова*. М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*; М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*; М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.



## Лекция 5

### ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

#### 1. Понятие права собственности на землю

Право собственности является центральным институтом большинства отраслей российского права. В связи с развитием рыночных отношений, вовлечением земли в гражданский оборот, формированием права частной собственности на землю выросло значение этого института в земельном праве. Изменения в земельно-правовом строе России вызвало появление множества вопросов и проблем, которые еще не имеют однозначного решения в земельно-правовой науке.

Понятие собственности на землю применяется в экономическом и юридическом аспектах. Рассмотрим вначале *экономический* аспект.

Единственным источником появления всех материальных благ, необходимых для существования человека, служит процесс общественного производства. Но земля и другие природные ресурсы имеют уникальные, присущие только им особенности.

Чтобы отвоевать у природы материальные блага, люди вступают во взаимоотношения друг с другом (в общественные отношения). Суть этих отношений состоит в присвоении материальных благ, то есть в отношении к материальным благам как к собственности. Ведь слово “присваивать” и означает поступать к кому-то в собственность, т. е. данное материальное благо (в частности, земельный участок) кому-то – свое, а кому-то – чужое.

Собственность – это определенный вид общественных отношений, выражающийся в том, что одни лица свободно господствуют над тем или иным объектом, и вмешательство в это господство иных лиц не допускается.

Так, купив земельный участок в собственность, гражданин вправе самостоятельно хозяйствовать на нем. Если же

этот участок займет кто-либо без его согласия, то собственник имеет право на защиту от произвола и на истребование возмещения причиненных убытков и ущерба.

Отношения, определяющие положение участников производства к предметам производства (орудиям, средствам, продуктам производства и пр.), отвечают на вопрос: в чьем владении и распоряжении находятся орудия и средства производства и в чье владение и распоряжение поступают результаты производства. Именно эти отношения и являются экономическими отношениями собственности.

Следовательно, экономические отношения собственности — это отношения, возникающие между людьми в процессе общественного производства.

Экономические отношения собственности на землю так же, как отношения собственности в целом, неоднократно изменялись. Каждой общественно-экономической формации соответствовала своя система отношений земельной собственности. На смену монополии исключительной государственной собственности в СССР пришло закрепление новой Конституцией РФ многообразия форм земельной собственности. Собственность — это необходимое условие как для экономической свободы и жизни отдельного человека, так и для экономической свободы и существования всего человеческого общества и государства.

Введение социалистических производственных отношений в землепользовании потерпело неудачу в России, в частности из-за того, что производители не были включены в систему отношений собственности. Включение производителей в механизм отношений собственности даже без дополнительных или минимальных затрат повышает эффективность пользования землей.

Собственность в *юридическом* аспекте включает в себя отношения, характеризующиеся следующими признаками.

1. В этих отношениях иногда возникают противоречия интересов их участников, и они при своей остроте не могут разрешаться без правового вмешательства. Например, в отношениях граждан, владеющих земельными участками на праве общей долевой собственности, может сложиться ситуация, когда каждый будет “тянуть одеяло на себя”, поэтому предусмотрено, что распоряжение земельными участками, находящимися в общей долевой собственности, осуществляется по согласию всех ее участников, а при недостижении согласия — в порядке, установленном судом, арбитражным или третейским судом.

2. Противоречия в отношении собственности значимы для интересов государства, что и побуждает его применять правовое вмешательство в эти отношения. Так, использование земельного участка собственником не по целевому назначению подрывает состояние участка, поэтому факт изменения состава сельхозугодий из ценных в менее ценные является основанием для принудительного прекращения прав на земельный участок.

3. Противоречие необходимо устранить, поскольку, будучи не устраненным, оно может нанести ущерб общественным или государственным интересам. ЗК РФ обязывает собственников не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате своей деятельности, то есть причинения ущерба окружающей природной среде, так как во многих регионах России уже заметны признаки экологической напряженности и угрозы катастрофы,

4. Противоречие возможно устранить в силу того, что данный вид общественных отношений поддается правовому регулированию. Так, недопустимо единообразное земельно-правовое регулирование отношений земельной собственности на всей территории Российской Федерации, поскольку в целом ряде регионов проживают малочисленные народы и этнические группы со своими вековыми традициями, не всегда вписывающимися в общую правовую систему. Поэтому закон делает исключение для не поддающихся единообразному правовому регулированию отношений. Установлено право по согласованию с органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления определять в таких местностях особый правовой режим использования земель.

5. Сам процесс устранения коллизий правовыми средствами не должен противоречить Конституции РФ, международно-правовым обязательствам, общечеловеческим ценностям. Так, формы собственности на землю в России не могут противоречить Конституции РФ; нормы российского земельного права не должны противоречить правилам, содержащимся в международно-правовом договоре РФ с другими зарубежными странами<sup>1</sup>. Поэтому правовая форма экономических отношений собственности становится объективно необходимой, волевые отношения собственности не могут нормально развиваться и функциониро-

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 158–161.

вать вне правовой оболочки, без принудительной силы, охраны со стороны государства.

Правовое регулирование отношений собственности складывается из правил (норм) поведения, которые, во-первых, устанавливают саму возможность (или невозможность) принадлежности материальных благ определенным лицам, тем самым закрепляя юридически фактическое состояние присвоенности этих благ; во-вторых, устанавливают характер и границы поведения владельцев имущества, охраняемые законом, то есть их правомочия, характеризующие конкретные возможности “хозяйственного господства”; в-третьих, включаются и правовые способы защиты от посягательства других лиц на охраняемое “состояние присвоенности” материальных благ и предоставленные им возможности хозяйственного господства.

По своей юридической природе все перечисленные правила разнородные и разноотраслевые.

В первую группу названных норм нужно будет включить конституционные правила, земельно-, гражданско- и административно-правовые нормы об основаниях приобретения и прекращения прав на имущество.

Во вторую группу войдут земельно- и гражданско-правовые нормы, определяющие правомочия собственников и других владельцев.

Третья группа правил охватит нормы земельного, гражданского, административного и уголовного права о защите отношений права собственности.

Таким образом, праву известны разнообразные правовые формы регулирования отношений собственности, которые могут быть условно объединены в комплексный институт права собственности. В курсе земельного права изучаются только земельно-правовые аспекты этого института.

В понятие “права собственности на землю” можно включить:

– институт российского земельного права, нормы которого содержатся в Конституции РФ (ст. ст. 8, 9, 36 и др.), Земельном кодексе, в целом ряде законодательных и нормативно-правовых актов подзаконного характера;

– земельное правоотношение, в котором выступают как субъекты права собственности, так и иные лица, являющиеся носителями земельных прав и обязанностей. Например, в правоотношении по возникновению права земельной собственности

участвуют не только земельные собственники, но и государственные (муниципальные) органы, обязанные зарегистрировать сделку по приобретению земли, специальные службы, обязанные определить границы перешедшего в собственность земельного участка в натуре, и т. д.;

– субъективные правомочия собственников земли. Так, собственники земли имеют право на совершение определенных действий – самостоятельно хозяйствовать на собственном земельном участке, возводить различные строения и т. д.; право на бездействие – воздерживаться от действий, нарушающих права других собственников, не наносить ущерба природному объекту и др.; право на требование определенного поведения со стороны других лиц; право на защиту других земельных прав;

– юридический факт, порождающий определенные правоотношения как для собственников, так и для иных лиц. Например, при вынесении решения о получении земельного участка в собственность гражданину выдается государственный акт на право собственности земельного участка, составление его плана и т. п.<sup>1</sup>

Право собственности на землю, так же как и всякое другое право, может быть рассмотрено в объективном и субъективном смыслах.

Право собственности на землю *в объективном смысле* представляет собой институт земельного права, нормы которого регулируют статику земельных волевых отношений собственности как состояние принадлежности участков земли (ст. ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ) определенным лицам.

Право собственности на землю *в субъективном смысле* – это закрепленная за собственником юридическая возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему земельным участком своей властью и в своем интересе путем совершения действий, не противоречащих закону и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц, а также возможность устранять вмешательство третьих лиц в сферу его хозяйственной деятельности.

Традиционно же в практике и теории земельного права под понятием “право собственности на землю” понимается право в субъективном смысле, включающее в себя три полномочия. Это

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 163.

закреплено в п. 2 ст. 36 Конституции РФ, где сказано, что граждане владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами. Для всех форм собственности характерен единый набор правомочий, но содержание и объем их различны.

*Право владения землей* – основанная на законе возможность фактического обладания земельным участком или определенной частью земельного фонда России. Владеть землей может и не собственник, но только в соответствии с законом. В противном случае владение землей будет считаться самовольным захватом или самовольной передачей земли, за что по земельному законодательству может применяться юридическая ответственность.

В отличие от владения обычным имуществом, которое собственник может переместить в нужное для него место, владение землей представляет собой определенную условность, поскольку земля неперебрасываема и господство на ней ограничено. Так, владение землей осуществляется путем перенесения в натуру проектов землеустройства с закреплением границ земельного участка на местности.

Владение землей в поселениях проявляется в использовании ее в соответствии с зонированием, генеральными планами, проектами планировки и застройки и иными видами градостроительной документации.

В натуре (на местности) право владения объективно проявляется лишь в возведении межевых линий и пограничных знаков, в возведении заборов, строений и сооружений, которые в случае неправомерного возведения подлежат сносу за счет виновных лиц.

*Право пользования землей* – допустимая законом возможность хозяйственной и иной эксплуатации земли, извлечения из нее полезных свойств и использования для иных целей. Это право выражается в двух формах: во-первых, в праве собственника по использованию земельного участка и способе, которым допустимо реализовать право собственника; во-вторых, – в форме свободного хозяйствования на земле путем возведения строений и сооружений, осуществления мелиоративных работ и т. п.

*Право распоряжения землей* – это допустимая законом возможность определять юридическую судьбу этого объекта.

У владельца-несобственника (арендатора) этого права либо вовсе нет, либо он обладает им в ограниченном виде и только с согласия собственника.

Распоряжение земель может выражаться в трех основных формах.

1. Изменение фактического состояния земельного участка, которое влечет за собой изменение его юридического статуса. Например, освоение земельного участка под огороды влечет за собой присвоение этому участку статуса сельскохозяйственного угодья.

2. Изменение правового режима земель в связи с разными основаниями, например, продажа собственником земли своего участка.

По российскому законодательству частный собственник, получивший землю от государства, не вправе менять ее целевое назначение. Особенно это касается продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, лесных и охотничьих угодий. Ограничивается право фермерского хозяйства дробить землю, передавать ее по своему усмотрению (целиком или частью) в руки лиц, некомпетентных в сельском хозяйстве или не желающих жить на селе. Не вправе менять назначение своих угодий, выделенных ради природоохранных целей, дирекция заповедника или национального природного парка. Такие ограничения тем более оправданы, ибо целевое назначение земель во всех случаях связано с существенными льготами в части размера поземельных платежей, идущих в пользу государства.

3. Изменение в составе лиц, являющихся собственниками земельных участков. Это может быть, во-первых, процесс предоставления земельных участков в собственность, аренду и пользование, осуществляемый с соблюдением установленных процедур; во-вторых, процесс изъятия земельных участков; в-третьих, процесс обмена земельных участков между субъектами права собственности.

Юристы традиционно обращают внимание на правовую сторону распоряжения землей. Она выражается в праве собственника продать, заложить землю, передать ее в дар, завещать по наследству, сдать в аренду по частям или полностью, передать другому лицу в бесплатное пользование. Иногда сюда добавляют право выбирать управляющего, которому доверяется вести хозяйство от имени и по поручению собственника, или право

разделить землю на несколько частей с поручением управлять каждой из них особому лицу. Но не меньшее значение имеет и вещественная форма распоряжения землей. Сюда относится право необратимого изменения назначения земли, например, ее застройка, затопление (в случае создания водохранилища), иногда перепланировка ландшафта. Вещественное (физическое) распоряжение включает также такие мероприятия, как трансформация угодий, например, посадка леса на пашне или раскорчевка леса под пастбище, проведение капитальных работ, направленных на защиту и (или) улучшение земли.

Однако следует заметить, что право собственника коренным образом изменить назначение своего участка и саму его вещественную природу подлежит существенным ограничениям, установленным в законе.

При рассмотрении понятия “право собственности” в качестве земельного правоотношения выявляется следующая структура элементов.

1. *Объект права собственности на землю* – часть земли как производственного базиса, которая в установленном порядке перешла к определенному субъекту или находится в его владении, пользовании и распоряжении.

Можно выделить два вида земельных участков как объектов права собственности: участки, которые находятся в стадии перехода в собственность, и участки, которые уже перешли в собственность. Так, ЗК РФ запретил приступать к использованию земельных участков до установления границ этих участков в натуре и выдачи документов, удостоверяющих право на землю. Следовательно, на определенный промежуток времени существует положение, когда земельный участок приобретен, но собственник не вправе осуществлять правомочия по владению, пользованию и распоряжению им.

Нельзя считать объектом права собственности на землю такие участки, которые перешли в собственность незаконным путем, поскольку сделка, совершенная с нарушением закона, подлежит расторжению с возвращением сторон данной сделки в первоначальное положение (ст. 168 ГК РФ).

2. *Субъекты права собственности на землю* – это те лица, которые в установленном порядке признаны или являются собственниками конкретного земельного участка.

Закон выделяет следующие основные группы субъектов: а) государство в лице Российской Федерации и субъектов Фе-



дерации; б) муниципальные образования; в) юридические лица; г) лица физические – граждане РФ, а также иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории России.

3. *Содержание права собственности на землю* представляет собой совокупность правомочий субъектов по владению, пользованию и распоряжению находящимся в собственности земельным участком.

Эти правомочия можно подразделить на общие и специальные, т. е. присущие всем случаям отношений собственности на землю и имеющие специфические особенности, в зависимости от определенных условий использования земли.

К числу общих правомочий собственника земли относятся его права и обязанности на совершение определенных действий в отношении земельного участка или воздержания от них, некоторые примеры нами рассмотрены ранее (право самостоятельного хозяйствования, возведения сооружений, передачи участка и др).

Специальные правомочия собственников земли обусловлены тремя группами факторов: особенностями земельных участков, влияющими на правомочия собственников; особенностями правового статуса собственников земли; иными обстоятельствами.

Особенности земельных участков, влияющие на правомочия собственников, обусловлены двумя признаками: их свойствами, имеющими объективную природу, и их хозяйственным состоянием.

Свойства земельных участков бесконечно разнообразны, вследствие чего законодательство содержит ряд особенностей для собственников земли. Например, склоновые сельскохозяйственные пахотные участки должны обрабатываться поперечным способом в целях предотвращения земельной эрозии.

Состояние земельных участков обусловлено не только природными явлениями, но и хозяйственной деятельностью человека. Так, загрязненные угодья подлежат мероприятиям по устранению этих недостатков; земли с нарушенными почвами – рекультивации; деградированные сельхозугодья, почвенный слой которых невозможно восстанавливать в ближайшее время, – консервации и т. п.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 164–171.

Особенности правового статуса собственников земли присущи предприятиям (товариществам, кооперативным и другим сельскохозяйственным организациям) в силу того, что их правоспособность специальная. Она определена Уставом предприятия. Так, акционерному обществу промышленного типа не дано право вести сельскохозяйственную обработку земельных участков в качестве особого вида своей деятельности, если эта деятельность не закреплена в уставе.

Обстоятельства, влияющие на правомочия собственников, могут носить разносторонний характер. Это и ограничения, вытекающие из отношений соседства; и изменения юридического статуса местности, на которой расположен земельный участок; и возникновение общественных потребностей в данном земельном участке и т. п.

## **2. Формы земельной собственности**

В соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции РФ и Гражданским кодексом (ст. ст. 209–217) в

России устанавливаются частная собственность на землю граждан и юридических лиц, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Рассмотрим отдельно формы собственности на землю.

1. *Право частной собственности граждан на землю* является одним из условий их экономической свободы. В соответствии с земельным законодательством РФ граждане вправе иметь земельные участки в частной собственности для ведения крестьянского (фермерского), личного подсобного хозяйства, садоводства, дачного, жилищного и гаражного строительства.

Земля гражданам в частную собственность может быть предоставлена как бесплатно<sup>1</sup>, так и за плату.

Начало формирования земельного строя в России было положено Законом РСФСР от 23 ноября 1991 г. “О земельной реформе”, Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. “О собственности в РСФСР” и другими нормативными актами. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. ввел ряд статей, посвященных праву собственности на землю.

---

<sup>1</sup> Бесплатная передача земель сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан установлена постановлением Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. “О порядке реорганизации колхозов и совхозов” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 1–2. Ст. 9.

Радикальные меры по развитию частной собственности граждан на землю были предусмотрены Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 301 “О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий”<sup>1</sup> и Указом Президента РФ от 14 июня 1992 года № 631 “Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности”<sup>2</sup>.

Законом РФ от 23 декабря 1992 г. “О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства”<sup>3</sup> было разрешено гражданам продавать земельные участки другим гражданам независимо от срока их приобретения в частную собственность.

Указом Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 480 “О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками”<sup>4</sup> предписывалось органам исполнительной власти на местах обеспечить перераспределение ранее предоставленных участков. Что касается большемерных земельных участков, то в пределах установленных норм (например, 0,12 га в Московской области) они закреплялись в собственность, а оставшаяся часть должна быть закреплена в собственность за плату либо в пожизненное наследуемое владение или в аренду. Указ не дал ответа на вопрос: если эта часть не закрепляется, то что тогда? Можно вроде отбирать. В некоторых регионах стали отбирать излишки указанных земельных участков.

Важное значение для совершенствования земельных отношений имеет Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 14. Ст. 761.

<sup>2</sup> Там же. 1992. № 25. Ст. 1427. (В ред. Указа Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485.)

<sup>3</sup> Там же. 1993. № 1. Ст. 26.

<sup>4</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 17. Ст. 1452.

аграрной реформы в России”<sup>1</sup>. В этом Указе закреплён принцип свободы распоряжения земельными участками, находящимися в собственности граждан, которые имеют право продавать, передавать их по наследству, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями.

Новая Конституция РФ закрепила право частной собственности граждан на землю, отменила все имеющиеся в прежней Конституции ограничения по распоряжению находящимся в собственности земельными участками, создала условия для кардинального реформирования земельных отношений в России (ст. ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, раздел II ч. 1 ГК РФ и другие законодательные акты).

Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации”<sup>2</sup> отменена почти треть статей Земельного кодекса РСФСР.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 “О реализации конституционных прав граждан на землю”<sup>3</sup> за гражданами сохраняются земельные участки, полученные ими в пожизненное наследуемое владение или пользование сверх установленных предельных размеров, запрещается обязывать граждан выкупать их или брать в аренду, но не разрешается передача их в собственность. Этим же Указом разрешалось за счёт земельных долей (паев) увеличить предельные размеры земельных участков для личного подсобного хозяйства граждан. Кроме того, по этому Указу граждане вправе иметь земельные участки на правах общей собственности с определением долей каждой из них (долевая собственность) или без определения долей (общая совместная собственность).

Участники долевой собственности имеют право на выдел своей доли, а участник общей совместной собственности – на определение и выдел своей доли в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 “О порядке

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4191 (с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2287).

<sup>2</sup> Там же. Ст. 5085.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 11. Ст. 1026.

осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев”<sup>1</sup>.

2. *Право частной собственности на землю юридических лиц.* Собственность юридических лиц на земельные участки, наряду с собственностью граждан, относится к частной форме собственности. Наличие у юридического лица обособленного имущества является одним из неперенных его признаков. Допустимо иметь имущество не только на праве собственности, но и на праве хозяйственного или оперативного управления (ст. 48 ГК РФ).

Круг юридических лиц, названных в ст. 213 ГК РФ субъектами права собственности, довольно широк: хозяйственные общества и товарищества, производственные и потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), ассоциации, союзы и др.

Существуют общие закономерности, свойственные праву собственности юридического лица безотносительно к его конкретному виду:

- именно юридическое лицо является единым и единственным собственником принадлежащего ему имущества;
- в собственности юридического лица находится имущество, переданное ему в качестве взноса его учредителями (участниками, членами), а также имущество, произведенное по иным основаниям в процессе деятельности (п. 3 ст. 213, п. 1 ст. 66 ГК РФ);
- юридическое лицо, подобно другим собственникам, вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, лишь бы они не противоречили закону, иным правовым актам и не нарушали права и охраняемые законом интересы других лиц;
- в определении правового режима имущества, принадлежащего юридическому лицу на праве собственности, в установлении полномочий собственника по владению, пользованию и распоряжению им велика роль учредительных документов<sup>2</sup>.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 301 “О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий”<sup>3</sup> и Указом Президента РФ от 14 июня

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 7. Ст. 534.

<sup>2</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 178–179.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 14. Ст. 761.

1992 г. № 631 “Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности”<sup>1</sup> разрешается приобретать земельные участки на праве собственности не только гражданам и объединениям, но и любым юридическим лицам.

Земельные участки сельскохозяйственного назначения продаются в частную собственность предприятиям сельскохозяйственного профиля по нормативной цене, а также могут предоставляться в собственность в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду в соответствии с законами субъектов РФ.

Иностранные юридические лица, международные организации с участием иностранных и российских юридических лиц, иностранные государства могут иметь земельные участки только на правах аренды.

**3. *Право общей собственности на земельный участок.*** Общая собственность на землю является одним из видов частной собственности. Для общей собственности характерна множественность субъектов права собственности, которые именуются участниками общей собственности. Общая собственность возникает прежде всего на имущество, которое не может быть разделено без изменения ее назначения. Недопустимость раздела вещи может быть установлена непосредственно законом.

Делимое имущество поступает в общую собственность. Общая собственность на имущество является долевой за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество. Так, собственность членов крестьянского (фермерского) хозяйства на землю и средства производства является совместной. Члены крестьянского хозяйства своим соглашением могут перейти на режим общей долевой собственности лишь тогда, когда это допустимо законом (п. 5 ст. 244 ГК РФ).

В общую совместную собственность могут быть переданы земли колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерных и иных хозяйственных обществ и то-

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1427.

вариществ, в том числе созданных на базе государственных обществ и товариществ, сельскохозяйственных предприятий, а также земли общего пользования садоводческих товариществ, животноводческих, жилищных, дачных и гаражных кооперативов. Так, земельный участок может находиться в общем владении с определением доли каждого из владельцев (долевое владение) или без определения долей (совместное владение).

Важное значение в реализации права общей собственности на землю имеют постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1204 “О порядке определения нормативной цены земли”<sup>1</sup>, постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 “О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев”<sup>2</sup> и Рекомендации по подготовке и выдаче документов о праве на земельные доли и имущественные пай, одобренные этим постановлением Правительства РФ. В приложении № 1 к этим Рекомендациям дан примерный пакет документов (материалов) по выдаче свидетельств на право собственности на земельные доли и о праве на имущественные пай. В приложении № 2 указанных Рекомендаций “О порядке распоряжения земельными долями и имущественными паями” предусмотрены следующие варианты сделок с ними: аренда земельных долей, их купля-продажа, обмен земельных долей на имущественный пай, внесение земельной доли в уставный капитал сельскохозяйственной коммерческой организации; выделение в натуре земельных участков в счет земельных долей; иные сделки.

Если размер земельных долей участков долевой собственности на земельный участок не может быть определен на основании закона и не установлен соглашением всех ее участников, земельные доли являются равными.

Соглашением всех участников долевой собственности может быть установлен порядок определения и изменения их земельных долей в зависимости от вклада каждого из них в приобретение и освоение общего земельного участка.

Каждый участник общей долевой собственности обязан соразмерно со своей долей участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему земельному участку, а также в издержках по его содержанию и сохранению.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 29. Ст. 3033.

<sup>2</sup> Там же. 1995. № 7. Ст. 534.

При продаже земельной доли в праве общей собственности на земельный участок постороннему лицу остальные участники долевой собственности имеют преимущественное право продаваемой земельной доли по цене, за которую она продается, и на прочих равных условиях, кроме случаев продажи с аукциона.

Раздел земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, и выдел из него земельной доли может быть осуществлен при условии предварительного определения земельной доли каждого участника.

4. *Право государственной собственности на землю* – это право собственности Российской Федерации и ее субъектов на землю. К государственной собственности относятся земли, не находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, в муниципальной собственности (ст. 214 ГК РФ). От имени РФ и ее субъектов права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции (ч. 1 ст. 125 ГК РФ).

Определены следующие *уровни государственной собственности на землю*.

Федеральная собственность (федеральные земли). В состав федеральных земель входят:

- земельные участки для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ;
- земельные участки, занятые федеральными энергетическими и космическими системами, объектами ядерной энергетики, оборонной промышленности, связи, метеорологической службы, добывающей промышленности, топливно-энергетического комплекса, водного и лесного фонда, железнодорожного, воздушного, речного, морского, трубопроводного транспорта федерального значения, федеральных автомобильных дорог, объектами федеральных органов власти, земли закрытых административно-территориальных образований, земли запаса федерального значения;
- земельные участки федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, объектов историко-культурного наследия общероссийского и всемирного значения, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения, включая прибрежные зоны морей и океанов;



– земельные участки Российской Академии наук, отраслевых академий наук федерального значения, научно-исследовательских учреждений, высших образовательных учреждений федерального значения, федеральных опытно-производственных хозяйств, государственных конных заводов, племенных, элитно-семеноводческих хозяйств, государственных мелиоративных систем, конкретный перечень которых утверждает правительство РФ;

– иные земельные участки, предусмотренные федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Собственность субъектов РФ. К ней относятся земли в пределах их административно-территориальных границ за исключением федеральных, муниципальных и частных земель.

*Специфика права государственной собственности на землю* заключается в следующем.

*а.* Данный вид права собственности характерен высоким уровнем своих субъектов. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ).

Таким образом, государство является в правоотношениях собственности представителем народа при осуществлении владения, пользования и распоряжения землей. Оно обязано реализовать свои полномочия собственника не в интересах одного гражданина и отдельных групп лиц, а в совокупном интересе всех проживающих на территории государства народов с тем, чтобы интересы одних народов не удовлетворялись в ущерб другим народам.

*б.* Государственные земли используются только в соответствии со своим целевым назначением. Земли, находящиеся в собственности государства, могут использоваться в таких целях, какие недопустимы для иных, негосударственных организаций и граждан. Например, использование земель под выращивание гражданами наркотических и иных, запрещенных к возделыванию, культур и т. п.

*в.* Основания возникновения права государственной собственности на землю имеют свои особенности. Если граждане и иные

негосударственные организации приобретают землю в собственность в порядке реализации законодательства о земельной реформе и по основаниям, предусмотренным законом, то государство было наделено земельной собственностью по Декрету “О земле” 8 (26) ноября 1917 года и в настоящее время происходит не наделение землей, а разграничение земельной собственности между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ.

2. Правомочия собственности на землю совпадают у государства с правомочиями регулирования землепользования всего земельного фонда, а также осуществления контрольных функций за использованием земель иными собственниками. Поэтому предусмотрен правовой механизм пресечения управленческих решений, нарушающих права других собственников земли. Так, земельное законодательство запрещает вмешательство в хозяйственную деятельность земельных собственников со стороны государственных органов; в случае издания государственным органом акта с нарушением закона или его компетенции собственник земли вправе обратиться в суд или арбитраж с заявлением о признании такого акта недействительным<sup>1</sup>.

5. *Право муниципальной собственности на землю.* Муниципальная собственность на землю – это собственность городских и сельских поселений, других муниципальных образований.

В муниципальной собственности находятся земли в пределах черты городов, поселков и сельских поселений, а также земельные участки за их чертой, переданные в ведение органов местного самоуправления. В муниципальную собственность могут приобретаться земли органами местного самоуправления у собственников земельных участков путем их выкупа либо на основе дарения, отказов от земельных участков и на иных законных основаниях.

Основное целевое назначение земель, находящихся в муниципальной собственности, – служить удовлетворению коммунальных потребностей местного населения. В силу этого муниципальная собственность на землю имеет более узкое назначение по сравнению с государственной собственностью.

Управление и распоряжение муниципальными землями осуществляется органами местного самоуправления на основании

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 188–189.

местных уставов, территориального планирования и зонирования земель в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов.

6. *Общая собственность супругов на земельный участок.* В соответствии с ЗК РФ земельный участок, безвозмездно предоставленный одному из супругов в собственность при приватизации приусадебных, садовых, личных подсобных хозяйств, гаражных участков или приобретенный им в результате сделок с землей либо по иным основаниям, предусмотренным законом, во время брака, является совместной собственностью супругов, если договором между ними не установлено иное.

7. *Общая собственность крестьянского (фермерского) хозяйства на земельный участок.* Крестьянскому (фермерскому) хозяйству, созданному на базе одной семьи и осуществляющему свою деятельность без образования юридического лица, земельные участки предоставляются на праве общей совместной собственности.

8. *Собственность жилищного товарищества (кондоминиума).* Земельные участки, на которых расположены многоквартирные жилые дома, а также придомовые участки, обслуживающие эти строения, могут находиться в собственности или на правах аренды жилищного товарищества (кондоминиума), передаваемых домовладельцам или товариществам собственников жилья.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1223 было утверждено Положение “Об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах”<sup>1</sup>.

### **3. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю**

Основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений являются юридические факты, которые должны отвечать, как минимум, трем требованиям.

1. Юридический факт должен иметь свое объективное, реальное содержание. Так, если у гражданина возникло намерение купить земельный участок, то это намерение пока не является юридическим фактом, порождаю-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 40. Ст. 4592.

щим правоотношение собственности на тот или иной земельный участок. Если же гражданин обращается в местную администрацию с заявлением о передаче (продаже) ему участка в собственность, то такое действие будет юридическим фактом для возникновения правоотношений по продаже участка, поскольку заявление подлежит исполнению в установленный срок и неисполнение этой обязанности влечет за собой наложение штрафа на виновных должностных лиц от 40 до 100 минимальных окладов.

Юридический факт, порождающий правоотношения собственности, имеет две основные формы: событие и поведение людей. Событие как юридический факт представляет собой обстоятельство, совершающееся помимо воли человека. Например, смерть собственника земельного участка порождает правоотношения по передаче данного участка наследнику умершего.

Поведение людей как юридический факт выражается в виде действия и в виде бездействия. Действие как юридический факт – это совершение поступка, имеющего юридическую значимость. Например, если гражданин посетил орган местного самоуправления с заявлением на получение участка, но не вручил это заявление надлежащим образом, то данный поступок не является юридическим фактом для возникновения правоотношения по получению земельного участка в собственность. Но если гражданин вручил указанное заявление органу местного самоуправления надлежащим образом, то такой поступок юридически значим даже в том случае, если заявление отказались принимать, что влечет юридическую ответственность.

Бездействие признается как юридический факт, если гражданин или иное лицо обязано было по закону совершать определенные действия, но не совершило их (использование участка не по целевому назначению).

2. Конкретность – второе требование закона к юридическому факту. Например, земли используются способами, приводящими к уничтожению или систематическому повреждению природных ресурсов. Однако для придания этому обстоятельству значения юридического факта органы, контролирурующие использование и охрану земель, должны доказать, что такая обстановка возникла после передачи земли в собственность в результате определенных причин (загрязнение земли химическими веществами), вызванных способами использования земельного участка.

Конкретность юридического факта имеет две стороны:

– фактическая конкретность, которая выразилась в объективной реальности: уровень снижения урожайности участка достиг критической отметки, определенной в законе; время бездействия неиспользования земельного участка по целевому назначению истекло и т. п.;

– документально доказанная конкретность (имеется договор купли-продажи участка, заключение специалиста о стоимости земли и т. д.). Каким бы конкретным ни был юридический факт, но если он не доказан документально, он не может служить основанием возникновения, изменения или прекращения отношений права собственности.

3. Связь с законом – третье требование к юридическому факту. Эта связь выражается прямо или косвенно.

Прямая связь факта с законом выражается в том, что факт конкретно предусмотрен в гипотезе правовой нормы. Например, для получения земельного участка под фермерское хозяйство в собственность необходим целый фактический состав: возраст, опыт работы, сдача квалификационных экзаменов. Этот состав конкретно закреплен в ЗК РФ.

Косвенная связь с законом выражается в том, что факт не закреплен в законе, но из смысла его явствует, что правовое регулирование не может осуществляться без данного факта. Например, в ЗК РФ не оговаривается порядок подачи гражданами заявления в местную администрацию о получении земельного участка в собственность. Однако ясно, что без соблюдения этого порядка не может возникнуть правоотношение по собственности (регистрация заявления, включение его в документооборот администрации и т. д.).

Таким образом, юридические факты – конкретные, объективные обстоятельства, с которыми закон прямо или косвенно связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений<sup>1</sup>.

Данные факты можно классифицировать на три группы: правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие.

**Правообразующие факты** – это юридические факты, на основании которых возникают правоотношения собственности на земельные участки. Таковыми являются:

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 192–194.

1) административные акты государственных органов, изданные ими в пределах своей компетенции;

2) сделки граждан и организаций по приобретению земель в собственность;

3) обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение права собственника на землю. К таким обстоятельствам следует отнести:

а) приобретение земельных участков в порядке наследства: через наследование недвижимости, расположенной на данном земельном участке, и через непосредственное наследование земельного участка, принадлежащего наследодателю.

Но если при наследовании обычного имущества применяется круг наследников по завещанию и закону, то при наследовании земельного участка, принадлежащего на праве общей совместной собственности фермерскому хозяйству, это правило не применимо;

б) пользование непрерывно более 15 лет земельным участком, что дает гражданам и юридическим лицам преимущественное право на приобретение в собственность земельного участка (ст. 234 ГК РФ) без юридического оформления своих прав, если он продается или передается безвозмездно для того же назначения;

в) приватизацию, которая является ведущим основанием для приобретения земельной собственности гражданами и юридическими лицами. Собственник приватизированного предприятия обязан в шестимесячный срок со дня его образования оформить право законного владения фактически занимаемым земельным участком. Для приватизации земельного участка гражданин или юридическое лицо обязаны предъявить договор, судебное решение, постановление правомочного органа власти и иные документы, бесспорно подтверждающие право собственности на строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, если участок застроен; постановление уполномоченного органа власти об отводе земельного участка в постоянное пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду; чертежи (планы) земельного участка и др.

**Правоизменяющие факты** – это следующие предусмотренные законом обстоятельства, с которыми он связывает изменение правоотношений собственности:

а) сужающие правомочия собственника земельного участка. Например, ЗК РФ обязывает не нарушать права собственников

других земельных участков, а также порядок пользования лесными угодьями, водными и другими природными объектами, не допускать причинения ущерба окружающей природной среде;

б) возлагающие дополнительные функции на собственников земель. Так, если у собственника сгорел на участке жилой дом, то на этого собственника возлагается дополнительная обязанность – начать строить новый дом или восстанавливать старый в течение трех лет, поскольку земельный участок сохраняется в течение этих лет при условии начала восстановления строения;

в) расширяющие права собственников земельных участков. Например, если на земельном участке имеются общераспространенные полезные ископаемые, торф, водные объекты, пресные подземные воды, а также многолетние насаждения, то это обстоятельство расширяет полномочия собственника, предоставляя ему юридическую возможность использовать для нужд своего хозяйства названные природные объекты;

г) обязывающие собственника осуществлять свои полномочия с соблюдением определенных дополнительных правил (проводить озеленение, соблюдать санитарные, противопожарные и другие правила и т. д.).

**Правопрекращающие факты** – обстоятельства, с которыми закон связывает обязанности и возможности прекращения права собственности. Данные факты подразделяются на две группы: которые позволяют прекратить право собственности на землю и которые обязывают это сделать.

Факты, *позволяющие* прекратить право собственности на землю, характерны тем, что реализация действий по прекращению права собственности ставится в зависимость от усмотрения субъекта права собственности и соответствующих органов. Например, это добровольный отказ от земельного участка или его части, от отчуждения (продажи) земельного участка.

Факты, *обязывающие* принудительно прекратить право собственности на земельный участок, характерны своей императивностью из-за грубого нарушения собственником земли земельного законодательства. К данной группе фактов относятся:

а) прекращение деятельности предприятия, организации, фермерского хозяйства, смерть гражданина-собственника, а также другие основания, предусмотренные договором, из которого возникли права на землю;

б) использование земельного участка не по целевому назначению, а также использование его способами, приводящими к ухудшению экологической обстановки, неуплата земельного налога в течение двух лет и непогашение задолженности по уплате земельного налога в течение последующего года;

в) прекращение статуса собственника земли вследствие сделок с землей, реорганизация сельскохозяйственных организаций и приватизация государственных сельскохозяйственных предприятий<sup>1</sup>.

### **Библиографический список**

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 36.

Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324; 1991. № 1. Ст. 5.

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. “О плате за землю” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1224; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976. Собрание законодательства РФ. 1994. № 16. Ст. 1860; 1998. № 1. Ст. 5.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. “О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 26.

Указ Президента РФ от 25 марта 1992 г. № 301 “О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 14. Ст. 761.

Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 480 “О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 17. Ст. 1452.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 194–200.



Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085.

Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 “О реализации конституционных прав на землю” // Российская газета. 1996. 12 марта.

Указ Президента РФ от 25 января 1999 г. № 112 “О признании утратившими силу и об изменении некоторых актов Президента Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 1999. № 5. Ст. 651.

Положение о мониторинге земель в Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 183.

Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622 “О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации” и Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 609.

Порядок купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков. Утвержден постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 503 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2114.

Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 “Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. 1994. № 2. Ст. 78.

Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1204 “О порядке определения нормативной цены земли” // Российская газета. 1994. 12 ноября.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов. М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*; М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*; М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

*Петров В. В.* Новый земельный строй России: формы собственности на землю и ее приватизация // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1992. № 1. С. 28–33.

## *Лекция 6*

### **ИНЫЕ, КРОМЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ, ВИДЫ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

**1. Вещные права на землю** Право собственности на землю является главенствующим в системе прав на земельные участки, поскольку только у собственника содержится полный набор правомочий по владению, пользованию и распоряжению землей. Однако наряду с правами собственности имеется ряд других правовых форм, составляющих титул прав на землю, которые легализированы в современном российском законодательстве в качестве вещных прав. Ими, в частности, являются право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право постоянного (бессрочного) пользования и сервитуты (ст. ст. 216, 265, 268, 274, 277 ГК РФ).

Анализ современного земельного и гражданского законодательства позволяет сделать следующие выводы.

1. Поскольку вещные права на землю являются производными от права собственности, а собственник не может дать этих вещных прав на землю больше того объема правомочий, которым он обладает, то можно сделать вывод о том, что другие вещные права всегда уже прав собственника. В частности, если собственник обладает полной свободой владения, пользования и распоряжения земельным участком, то землепользователь, к примеру, обязан испрашивать разрешение на аренду или безвозмездную временную передачу используемого земельного участка другому лицу у собственника этого участка.

2. Вместе с тем вещные права на землю обладают и определенной самостоятельностью, поскольку переход права собственности на земельный участок к другому лицу не является основанием прекращения вещных прав на этот участок (ч. 3 ст. 216 ГК РФ).

Лицо, обладающее вещными правами на земельный участок, не является подчиненным собственнику и имеет право на защи-

ту от вмешательства последнего, осуществляемого с нарушением закона, поскольку земельные правомочия осуществляются субъектами земельных правоотношений по своей воле и в своем интересе (ч. 2 ст. 1 ГК РФ) и по своему усмотрению (ч. 1 ст. 9 ГК РФ), а произвольное вмешательство в чьи-либо частные интересы недопустимо (ч. 1 ст. 1 ГК РФ) и подлежит судебной или административной защите (ст. 11 ГК РФ). Более того, лицо, обладающее вещными правами на землю, может предъявить иск о взыскании убытков и денежной компенсации морального вреда, причиненных незаконным вмешательством собственника земельного участка в дела лица, обладающего вещными правами на земельный участок.

3. В отношениях между отдельными представителями вещных прав они обладают таким же абсолютным характером, как и права собственности на земельный участок<sup>1</sup>. Все лица, попавшие в сферу отношений по использованию земельного участка на основе вещных прав, обязаны соблюдать права лица, обладающего вещным правом на земельный участок: не допускать самовольного прохода или проезда по этому участку, если владелец его ясно не обозначил такой проход (ч. 2 ст. 262 ГК РФ); располагаться на этом участке или складировать какие-либо предметы и др.

В силу этого вещные права:

а) вытекают из положений закона, а не из договорных и иных обязательств, и не могут быть изменяемы по соглашению сторон. Иначе говоря, вещные обязательства исчерпывающе определены законом и не предусмотренные законом отступления от них не допускаются:

б) распространяются на всех лиц, оказавшихся в сфере регулирования вещных прав, а не только на лиц, связанных договорными обязательствами, вытекающими из этих вещных прав. Например, лица, которым предоставлено право продвижения или переезда через земельный участок, переданный собственни-

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 14 февраля 1996 г. № 198 “О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности” // Земельное законодательство. М., 1997. С. 133; Указ Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 “О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами” // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2240.

ком в пользование конкретному лицу, обязано соблюдать все правила эксплуатации этого участка: определенные места передвижения, правила безопасности, запрет стоянок и т. п.

4. Вещные права можно классифицировать по различным основаниям:

а) по видам земель, принадлежащих тем или иным лицам на основании вещных прав. Например, право пожизненного наследуемого владения фермера земельным участком имеет значительную специфику по отношению к праву пожизненного наследуемого владения участком гражданина, проживающего в городе, в силу целевого значения земель, на которые распространяется это обладание;

б) по лицам, обладающим вещными правами на земельный участок. В частности, если правом пожизненного наследуемого владения обладают только граждане, то данным правом не обладают организации, которые не могут являться субъектами наследственных правоотношений, за исключением случаев, определенных законом;

в) по интересам, во исполнение которых предусмотрены данные вещные права. Например, сервитуты (право ограниченного пользования чужим земельным участком) могут быть как публичными, так и частными в силу предназначенности их для публичных или частных интересов. И если земельный участок, к примеру, предоставлен для проезда автомашин, то такой сервитут следует считать публичным; если же определенная часть земельного участка используется для обслуживания мелиоративных сооружений, предназначенных для орошения участка соседа, то такой сервитут следует считать частным, предназначенным для удовлетворения интересов конкретного субъекта правоотношений – соседнего землепользователя;

г) по основаниям возникновения вещных прав. Так, если право пожизненного наследуемого владения землей может возникнуть из наследственного завещания прежнего владельца, то право сервитута устанавливается по соглашению сторон, а при недостижении такого соглашения – решением суда по иску заинтересованной стороны (ч. 3 ст. 274 ГК РФ).

5. Вещные права, как и право собственности на земельный участок, объектом своих правомочий имеют земельный участок, конкретно определенный на местности и имеющий соответствующий кадастровый номер и статус. В силу этого воз-

никновение, изменение и прекращение вещных прав подлежит такой же государственной регистрации, как и возникновение, изменение или прекращение прав собственности на данный участок.

Поскольку вещные права на земельный участок осуществляются при одновременном наличии права собственности на этот участок, то происходит двойная регистрация данных земельных прав: первоначальная и производная<sup>1</sup>.

Теперь рассмотрим вещные права на землю по отдельности.

*Право пожизненного (наследуемого) владения землей* (ч. 1 ст. 216, ст. ст. 265–276 ГК РФ) отличается от иных вещных прав следующими основными особенностями:

1) наибольшей стабильностью прав на земельный участок. Так, если право пользования земельным участком может быть и временным, то право владения принадлежит владельцу не только на протяжении всей его жизни: после жизни воля владельца в определении принадлежности земельного участка гарантируется к соблюдению принудительной силой государства, если наследник не отказался от наследства;

2) наибольшей широтой самостоятельности правомочий землевладельца в отношении использования земельного участка. Владелец вправе самостоятельно, без каких-либо специальных разрешений собственника земельного участка возводить на нем здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него право собственности, если законом не предусмотрено иное (ч. 2 ст. 266 ГК РФ). Например, постоянный землепользователь приобретает право собственности на созданное им недвижимое имущество только в том случае, если эта недвижимость создана им для себя (ч. 2 ст. 269 ГК РФ);

3) узким кругом субъектного состава правоотношений по владению земельным участком на праве пожизненно наследуемого владения (только граждане, а не организации);

4) наличием в правомочиях по владению земельным участком конституционных положений о правах, свободах и обязанностях граждан, имеющих статус высшей ценности и составляющих смысл, содержание и применение российского законодательства (ст. ст. 2, 18 Конституции РФ). В частности, права на свободное использование своих способностей и имущества для

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 202–205.

осуществления предпринимательской деятельности на земельном участке (ст. 34 Конституции РФ).

*Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком* (ст. 216, ст. ст. 268–273 ГК РФ) имеет следующие отличительные специфические черты:

1) более широкий круг субъектов данного вида правоотношений, поскольку законом прямо указывается, что в круг этих субъектов могут входить не только граждане, но и организации, обладающие правом юридического лица (ч. 1 ст. 268 ГК РФ);

2) более узкий круг оснований приобретения данного вещного права. В частности, таковым является решение государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в постоянное пользование (ч. 1 ст. 268 ГК РФ);

3) наличие производной связи между правом на земельный участок и правом на недвижимость, расположенную на данном участке. Так, при переходе права собственности на здание или сооружение, принадлежащее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания переходят права на земельный участок, определяемые соглашением сторон (ст. 273 ГК РФ). При прекращении права пользования земельным участком, если стоимость недвижимости явно превышает стоимость участка, суд может установить условия пользования земельным участком на новый срок (ч. 2 ст. 272 ГК РФ);

4) относительно меньшая стабильность отношений землепользования. Во-первых, право постоянного землепользования может быть прекращено по тем же основаниям, по которым оно возникло, — на основании решения уполномоченного государственного или муниципального органа; во-вторых, право землепользования может быть и временным, устанавливаемым на определенный срок<sup>1</sup>.

В постоянное или временное пользование земля может предоставляться различным государственным, кооперативным, общественным предприятиям и учреждениям:

— для нужд обороны организациям, указанным в ст. 88 ЗК РФ;

— религиозным организациям (п. 5 ст. 57 ЗК РФ);

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 205–206.

– совместным предприятиям, международным объединениям и организациям с участием отечественных и иностранных юридических лиц (ст. 57 ЗК РФ).

Граждане могут получать земельные участки во временное пользования для огородничества, сенокошения, выпаса скота из земель, находящихся в ведении местной администрации. Предприятия, учреждения и организации могут выделять участки для этих целей из земель, находящихся в их пользовании.

В соответствии со ст. ст. 85 и 86 ЗК РФ предприятия, учреждения и организации транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, связи, водного, рыбного, охотничьего хозяйства, а также других отраслей народного хозяйства из земель, находящихся в их пользовании, предоставляют отдельным категориям своих работников в пользование служебные наделы на срок их службы.

Временное пользование земельным участком оформляется договором, форма которого была утверждена постановлением Правительства РФ от 19 марта 1992 г. № 177.

*Сервитуты* (п. 1 ст. 216, ст. ст. 274–277 ГК РФ) выражаются в праве ограниченного пользования соседним земельным участком. Особенности данного вещного права следующие:

1) если основанием возникновения прав пожизненного наследуемого владения и прав постоянного пользования земельным участком является свободный от чьих-либо притязаний участок, то основанием сервитута всегда является наличие соседнего используемого участка, интересы надлежащей эксплуатации которого требуют вмешательства в пользование данным земельным участком. Например, невозможность подхода к соседнему участку иным способом, кроме как через данный участок;

2) право сервитута представляет своего рода право безысходности, невозможности не затрагивать интересы соседних землепользователей. Если есть возможность обеспечить надлежащую эксплуатацию участка, не ущемляя прав соседних землепользователей, то право сервитута возникать не должно. Например, возможен обход соседнего участка для лица, требующего сервитута, без существенных затрат;

3) право сервитута представляет собой узкоцелевое использование земельного участка. Например, если часть земельного участка выделена для прохода или проезда, то ее нельзя ис-

пользовать под складирование имущества, размещение каких-либо объектов и т. д.;

4) право сервитута не может быть самостоятельным предметом сделок. В частности, его нельзя приобретать, вносить в качестве вклада в имущество хозяйственного общества и использовать в качестве самостоятельного объекта гражданских прав вне зависимости от земельного участка, для обеспечения рационального использования которого установлен данный сервитут;

5) право сервитута носит придаточный характер к основному праву на земельный участок для лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут. С прекращением права этого лица на данный земельный участок прекращается и право сервитута;

6) право сервитута не порождает у лица, в пользу которого устанавливается данный сервитут, прав на соседний участок, поскольку сервитут не влечет за собой лишения прав землепользователя на этот участок (п. 2 ст. 274 ГК РФ);

7) сервитут устанавливается, как правило, не на определенный срок, а на период до устранения причин, породивших необходимость этого сервитута<sup>1</sup>.

В литературе отмечается, что праву сервитута присущи следующие принципы:

– обременение сервитута ложится на недвижимое имущество, принадлежащее субъекту на праве собственности;

– собственник земельного участка вправе распорядиться им по своему усмотрению, при этом переход права собственности иному лицу не упраздняет сервитута;

– сервитут устанавливается не в интересах лица, а в интересах и в пользу недвижимого имущества, находящегося в собственности, владении или пользовании. Поэтому сервитут неотчуждаем. Он не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога или иной сделки;

– на обремененные сервитутом здания и сооружения распространяются положения земельного сервитута<sup>2</sup>.

Основаниями возникновения сервитута следует считать преимущественно договор и судебное решение.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 206–207.

<sup>2</sup> См.: *Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова.* С. 116.



Право требовать ограниченного пользования земельным участком указывает на то, что сервитут может быть установлен и соглашением сторон, которым устанавливаются права и ограничения пользования, составляющего сервитут. Это соглашение в соответствии со ст. 274 ГК РФ подлежит регистрации наравне с иными правами на недвижимость, что говорит о вещном характере современного российского права сервитута.

В качестве объекта сервитута в российском праве упоминаются земельные участки, а также здания и сооружения, т. е. недвижимое имущество (гл. 17 ГК РФ)<sup>1</sup>.

## **2. Аренда земельного участка**

Право собственности на землю и вещные права на нее являются основными видами прав на землю, но не единственными. Помимо них существуют иные основания пользования земельными участками, не имеющими вещный характер.

К числу таковых относятся права на землю, основанные на обязательственных правоотношениях. Главными из таких обязательств являются арендные обязательства, согласно которым арендодатель обязуется передать арендатору на определенный срок на возмездных началах определенный договором аренды земельный участок, а арендатор обязуется использовать этот участок в соответствии с условиями этого договора (ст. ст. 606, 607 ГК РФ).

Особенностями обязательств как оснований прав на пользование земельными участками являются:

1) относительный характер данного вида правоотношений, поскольку они касаются не всех лиц, как это установлено законом относительно вещных прав на землю, а только тех, которые находятся в сфере действия данных обстоятельств;

2) свобода воли сторон обязательств, на основании которых возникает право на пользование земельным участком. Она предполагает добровольность заключения договора аренды земельного участка, и если этот договор был заключен под влиянием насилия или иных действий арендатора, парализующих волю арендодателя, то такой договор может быть признан в судебном порядке недействительным;

---

<sup>1</sup> Гл. 17 ГК РФ не действует до принятия нового Земельного кодекса.

3) договорный характер обязательств по использованию земельных участков;

4) отсутствие специальных решений уполномоченных государственных и муниципальных органов на право пользования земельными участками, как это имеет место при вещных правах на землю;

5) установленные законом форма и процедура оформления обязательств как основания возникновения права на землепользование. В частности, устная форма заключения договоров к земельным отношениям неприменима, и заключение сделок, имеющих земельно-правовое содержание, обставлено законом более усложненной формой по сравнению с иными видами сделок<sup>1</sup>.

Договор аренды земельного участка заключается в письменной форме. Кроме того, он подлежит государственной регистрации (ч. 2 ст. 609 ГК РФ). Постановлением Правительства от 19 марта 1992 года № 177 “Об утверждении форм свидетельства о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения”<sup>2</sup> утверждена форма договора аренды земель сельскохозяйственного назначения. 20 мая 1992 г. Государственным комитетом РФ по земельной политике был утвержден Порядок выдачи и регистрации договоров аренды земель сельскохозяйственного назначения, договоров временного пользования землей сельскохозяйственного назначения<sup>3</sup>.

Разумеется, при принятии этих документов имелось в виду предоставление в аренду земель, находящихся в муниципальной или государственной собственности, поэтому и в постановлении договор аренды рассматривался как документ, удостоверяющий право на землю, а не просто как форма договора. При аренде земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, такая форма может быть также использована. После того как законодательством было предоставлено право сдавать в аренду земельные доли, была принята и форма договора предоставления в аренду земельной доли<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 208–210.

<sup>2</sup> Российская газета. 1992. 15 апр.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Примерный Договор аренды земельной доли разработан и принят Роскомземом 16 мая 1996 г.

Государственная регистрация договора аренды земельного участка производится на основании ст. 131 ГК РФ “Государственная регистрация недвижимости”, ст. 164 ГК РФ “Государственная регистрация сделок”, а также Федерального закона от 21 июля 1997 г. “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”<sup>1</sup>.

Договор аренды подлежит регистрации органами юстиции в Едином государственном реестре прав. Единый государственный реестр прав содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях.

Неотъемлемой частью Единого государственного реестра прав являются дела, включающие в себя правоустанавливающие документы на недвижимое имущество, и книги учета документов. Последние содержат данные о принятых на регистрацию документах об объекте недвижимого имущества; о правообладателях; о регистрируемом праве и заявителях; выданных свидетельствах о государственной регистрации прав; выписках и справках из Единого государственного реестра прав, об иных документах.

В соответствии со ст. 13 ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” государственная регистрация прав проводится в следующем порядке:

- прием документов, необходимых для государственной регистрации прав, регистрация таких документов с обязательным приложением документа об оплате регистрации. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1998 г. № 248 “Об установлении максимального размера платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и за предоставление информации о зарегистрированных правах”<sup>2</sup> размер платы за регистрацию для физических лиц составляет 3-кратный минимальный размер оплаты труда, для юридических лиц – 50-кратный минимальный размер оплаты труда;
- правовая экспертиза документов и проверка законности сделки;
- установление отсутствия противоречий между заявленными правами и уже зарегистрированными правами на данный

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

<sup>2</sup> Там же. 1998. № 9. Ст. 1121.

объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав;

- внесение записей в Единый государственный реестр прав;
- совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.

Форма свидетельств и специальной надписи установлена Правилами ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденными постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 “Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним”<sup>1</sup>.

Как правило, договор аренды земельного участка заключается на определенный срок. Следует заметить, что относительно сроков аренды земельное законодательство пока не определилось. После отмены ст. 13 ЗК РФ, устанавливающей условия аренды, в том числе ее сроки, на федеральном уровне какие-либо нормы, регулирующие данный вопрос, не принимались.

Земельное законодательство предоставляет *арендатору* те же *права*, что и собственнику, за исключением некоторых случаев, а именно:

- самостоятельно хозяйствовать на земле;
- использовать общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья и водные объекты;
- возводить жилье, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения;
- проводить мелиоративных работы;
- строить пруды и иные водоемы;
- участвовать в решении вопроса мелиорации земель.

Возникает вопрос: должен ли арендатор информировать арендодателя о совершении им действий, право на которые он имеет по договору? Земельный кодекс требует от арендатора возведения построек и вообще ведения любого строительства с согласия арендодателя (ст. 53 ЗК РФ).

К правам арендатора относится также право на возмещение убытков и (или) расторжение договора, вызванных задержкой предоставления земельного участка (ч. 3 ст. 611 ГК РФ). Для арендодателя в данном случае наступает ответственность за

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 8. Ст. 963.

неисполнение обязательств по договору по гражданскому законодательству.

На основании ст. 612 ГК РФ в случае обнаружения недостатков арендованного имущества (например, наличие зараженных земель) арендатор вправе по своему выбору:

- потребовать от арендодателя либо безвозмездного устранения этих недостатков, либо соразмерного уменьшения арендной платы, либо возмещения своих расходов на устранение недостатков;

- удержать сумму понесенных расходов, связанных с устранением данных недостатков, из арендной платы, предварительно уведомив об этом арендодателя:

- потребовать досрочного расторжения договора.

Гражданский кодекс помимо названных предоставляет арендатору следующие права:

- с согласия собственника сдавать арендованное имущество в субаренду (ч. 2 ст. 615, ст. 618 ГК РФ);

- предоставлять свои права и обязанности по аренде имущества другому лицу (перенаем);

- предоставлять арендованное имущество в безвозмездное пользование;

- отдавать арендные права в залог.

В соответствии со ст. 613 ГК РФ за арендатором сохраняются все права по договору аренды в случае перехода права собственности на земельный участок другому лицу.

Так же как и права, **обязанности арендатора** можно разделить на обязанности по исполнению договора и обязанности по использованию земли. Те и другие обязанности могут совпадать<sup>1</sup>.

В части исполнения условий договора на арендаторе лежат следующие обязанности:

- своевременное внесение платы за пользование земельным участком (ст. 614 ГК РФ);

- использование земли в соответствии с договором (ст. 615 ГК РФ);

- поддержание земельного имущества в надлежащем состоянии, несение расходов на поддержание его в этом состоянии, если иное не установлено законом или договором аренды (ст. 616 ГК РФ).

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова. С. 103.

Что касается использования земли, то в соответствии со ст. 53 ЗК РФ арендатор несет те же обязанности, что и собственник, владелец и пользователь. Единственное отличие от собственника – это то, что последний должен своевременно предоставлять в соответствующую администрацию установленные законом сведения, которые, в свою очередь, арендатор передает собственнику.

Внесение арендной платы – одна из существенных обязанностей арендатора. В соответствии со ст. 614 ГК РФ порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются договором.

На основании ГК РФ арендная плата может устанавливаться в целом за весь земельный участок или за каждое угодье в отдельности в виде:

- определенных в твердой валюте платежей, вносимых периодически или единовременно;
- установленной доли продукции, плодов или доходов, полученных в результате использования арендованного имущества;
- предоставления арендатором определенных услуг;
- передачи арендатором собственнику обусловленной договором вещи в собственность или в аренду;
- возложение на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества.

Указанными формами оплаты перечень не исчерпывается: на основании закона стороны договора могут устанавливать арендную плату в виде сочетания приведенных форм оплаты или установить свою собственную форму.

#### **Каковы же *права арендодателя*?**

На основании ст. 619 ГК РФ арендодатель вправе расторгнуть договор досрочно, если арендатор:

- пользуется земельным участком с существенным нарушением условий договора или назначения земельного участка либо с неоднократными нарушениями;
- существенно ухудшает качество земель;
- более двух раз подряд по истечении установленного срока не вносит арендную плату.

Арендодатель имеет право потребовать от арендатора досрочного внесения арендной платы в случае существенного нарушения последним сроков внесения, если иное не предусмотрено договором аренды. При этом арендодатель не вправе требовать досрочного внесения арендной платы более чем за два срока подряд (ст. 614 ГК РФ).

Договором аренды могут быть установлены также условия расторжения договора по инициативе арендодателя в соответствии с ч. 2 ст. 450 ГК РФ, т. е. при существенном нарушении договора другой стороной. Что считается существенным нарушением договора? Это нарушение, влекущее для другой стороны ущерб, в результате которого она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора. Значит, арендодатель может настаивать на включение в договор условий, при которых он вправе расторгнуть договор аренды досрочно, если он предвидит и хочет предотвратить возможные существенные нарушения арендатором условий договора. Перечень этих условий зависит от содержания конкретного договора.

В то же время закон требует, чтобы арендодатель, прежде чем он досрочно расторгнет договор, направил арендатору письменное предупреждение о необходимости исполнения им обязательства в разумный срок (ст. 619 ГК РФ).

Гражданский кодекс не упоминает о праве арендодателя распорядиться арендованным земельным участком, т. е. продать, обменять, подарить, заложить его и т. д., но это право принадлежит ему как собственнику имущества и с передачей земли в аренду не прекращается. Единственное, что еще раз следует заметить, что права арендатора при переходе права собственности к другому лицу остаются неизменными, что и гарантирует Гражданский кодекс (ст. 617).

Другой документ – утвержденный Договор аренды сельскохозяйственных земель – закрепляет за арендодателем следующие права:

- осуществлять контроль за использованием и охраной земель арендатором;
- досрочно прекращать право аренды при нерациональном использовании земли не по целевому назначению, а также способами, приводящими к ее порче, при переводе арендатором ценных сельхозугодий в менее ценные;
- требовать возмещения убытков, причиненных ухудшением качества земель и экологической обстановки в результате хозяйственной деятельности арендатора;
- изменять по согласованию с арендатором размер арендной платы в случаях изменения цен на материально-технические ресурсы, продукцию, но не чаще чем один раз в два года;

– участвовать в приемке в эксплуатацию мелиорированных, рекультивированных, улучшенных земель, защитных лесонасаждений, противоэрозионных и других объектов, сооружаемых на сданных в аренду землях. По договору собственник может иметь и другие права.

На основании ГК РФ **арендодатель обязан:**

– передать арендатору земельный участок в сроки и в состоянии, которые соответствуют условиям договора и назначению земельного участка. Земельный участок передается вместе со всеми принадлежностями, необходимыми для его использования. В том случае, если земельный участок и принадлежности сопровождают определенные документы, последние также должны быть переданы арендатору;

– предупредить арендатора о правах третьих лиц на участок.

Если арендодатель – государственный или муниципальный орган, то он обязан:

– передать арендатору землю в состоянии, соответствующем условиям договора по площади угодий и качеству, указанным в приложении к договору;

– содействовать по заявкам арендатора выполнению необходимых работ по землеустройству;

– в случае смерти арендатора до истечения срока аренды перезаключить договор аренды с одним из его наследников при его согласии стать арендатором;

– возмещать по истечении срока аренды полностью или частично расходы по освоению земель и улучшению качества сельскохозяйственных угодий, понесенных арендатором.

Гражданский кодекс предусматривает ответственность арендодателя и в других случаях, кроме тех, что мы перечислили в связи с правами арендатора. Арендодатель отвечает за недостатки сданного в аренду имущества, полностью или частично препятствующие пользованию им, даже если во время заключения договора он не знал о них (ст. 612 ГК РФ). В то же время арендодатель не несет ответственности за недостатки сданного в аренду имущества, которые были им оговорены при заключении договора или были заранее известны арендатору либо должны быть обнаружены арендатором во время осмотра имущества при заключении договора или передаче имущества.

Основанием прекращения отношений аренды земельного участка является окончание срока аренды. С его истечением пре-



кращаются и обязательства по договору – земельный участок возвращается во владение и пользование собственника, а арендатор перестает владеть и пользоваться им. Другой вариант – договор перезаключается с тем же арендатором.

Однако арендные отношения могут закончиться и досрочно. Основания для этого предусматривает гражданское и земельное законодательство. В соответствии с земельным законодательством основанием прекращения права аренды является:

- взаимное волеизъявление сторон;
- смерть собственника и отсутствие правопреемника;
- смерть арендатора и отсутствие наследника, желающего воспользоваться преимущественным правом аренды;
- невыполнение арендатором обязательств, предусмотренных договором аренды;
- выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд.

Выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд как основание прекращения обязательственных прав применяется также и при прекращении вещных прав на землю.

В соответствии с действующим законодательством земельный участок может быть изъят для государственных и муниципальных нужд, а также ввиду ненадлежащего использования.

Для государственных и муниципальных нужд земельный участок может быть изъят путем выкупа его Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием по решению органа исполнительной власти. Собственник должен быть уведомлен об изъятии за год, а также о дате регистрации. В выкупную цену включаются:

- рыночная стоимость участка и находящегося на нем недвижимого имущества;
- убытки, причиненные собственнику, включая упущенную выгоду и убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами.

По соглашению с собственником ему может быть предоставлен другой участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Если соглашение не достигнуто, то орган, принявший решение об изъятии, предъявляет иск о выкупе участка в суд (не позднее двух лет с момента уведомления об изъятии). Собственник подлежащего изъятию участка владеет, пользуется и рас-

поряжается участком до достижения соглашения о выкупе его (до принятия решения судом).

Изъятие участка ввиду ненадлежащего использования может иметь место, если грубо нарушаются правила рационального использования земли, что приводит к снижению плодородия и ухудшению экологической обстановки. Если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного строительства и не используется для этой цели в течение трех лет (если иной срок не установлен законом), он может быть изъят у собственника. При письменном согласии собственника участок продается с публичных торгов. При несогласии собственника с решением об изъятии, орган, принявший решение об изъятии, может предъявить требование о продаже участка через суд.

Защита права собственности и других вещных прав осуществляется в рамках гражданско-правовой защиты. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ).

В зависимости от вида посягательства на права собственника можно выделить следующие способы защиты: вещно-правовые, обязательственно-правовые и иные способы защиты.

Основным из них является вещно-правовой способ, который реализуется путем предъявления виндикационного иска, негаторного иска, а также возмещением ущерба, включая упущенную выгоду<sup>1</sup>.

Виндикационный иск (ст. 301 ГК РФ) – иск собственника к незаконно владеющему лицу об изъятии имущества в натуре. Объектом иска является определенное спорное имущество, сохранившееся в натуре. Истцом выступает собственник или титульный владелец, утративший владение. Ответчиком является владелец имущества, незаконность владения которого предстоит доказывать.

Негаторный иск (ст. 304 ГК РФ) – иск об устранении препятствий в осуществлении прав собственности, не связанных с лишением владения, т. е. иск о прекращении таких нарушений, которые хотя и не соединены с лишением собственника владения имуществом, однако мешают ему в реализации других правомочий собственника. Объектом иска является устра-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 212–220.

нение длящегося правонарушения. Истцом будет являться собственник, а также титульный владелец (ст. 305 ГК РФ). Ответчиком станет лицо, которое своим противоправным поведением создает препятствия, мешающие осуществлению прав собственности.

В соответствии с Положением о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 77, устанавливается порядок возмещения всем землепользователям убытков (включая упущенную выгоду), причиняемых изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением их права или ухудшением качества земель, а также потерь сельскохозяйственного производства.

Возмещению подлежит стоимость:

- жилых домов, объектов культурно-бытового назначения, производственных и иных зданий и сооружений или расходы по переносу их на новое место;
- завершенного производства (вспашки, внесения удобрений, посева и других работ);
- плодово-ягодных, защитных и иных выращенных хозяйством многолетних насаждений;
- урожая сельскохозяйственных культур, а также другие убытки землепользователей, связанные с изъятием земельных участков или временным занятием их.

### **Библиографический список**

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 36.

Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324; 1991. № 1. Ст. 5.

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. “О плате за землю” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1224; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976; Собрание законодательства РФ. 1994. № 16. Ст. 1860; 1998. № 1. Ст. 5.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. “О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земель-

ных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства” // Вестник Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 26.

Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: Спарк, 1996. Ч. 1, 2. Ст. ст. 216–277.

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 “О порядке реорганизации колхозов и совхозов” // Собрание постановлений РСФСР. 1992. № 1. Ст. 9.

Положение о реорганизации колхозов и совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий. Утверждено постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. № 708 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 12. Ст. 931.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*. М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*. М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*. М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

## Лекция 7

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СДЕЛОК С ЗЕМЛЕЙ

#### 1. Понятие земельно-правовых сделок

Включение земли как недвижимости в гражданский оборот влечет за собой участие в сделках купли-продажи, аренды, мены, залога и т. п., а значит и появление особого рода сделок – земельно-правовых.

Земельно-правовые сделки имеют смешанный правовой режим, поскольку они одновременно регулируются и нормами гражданского, и нормами земельного права Российской Федерации. Однако нормы гражданского права в сфере регулирования земельных отношений соотносятся с нормами земельного права как общее с частным. При этом общей является норма гражданского права, а специальной – норма земельного права. В силу этого на сделки с землей распространяются общие и специальные правила.

*Общие правила земельно-правовых сделок сводятся к следующему.*

1. Земельно-правовая сделка может быть совершена только правомочными субъектами, к числу которых могут быть отнесены:

а) дееспособные граждане, т. е. лица, достигшие 18-летнего возраста, не лишённые по суду дееспособности и не ограниченные в ней. В противном случае совершенная земельно-правовая сделка может быть оспорена в суде заинтересованным в этом лицом и признана незаконной со всеми вытекающими из этого последствиями.

К числу дееспособных граждан могут быть приравнены и лица, не достигшие совершеннолетия. В частности, п. 2 ст. 21 ГК РФ признает полную дееспособность и за несовершеннолетними лицами, если они вступили в брак;

б) организации, обладающие правами юридического лица, если их уставная правоспособность допускает совершение подобных сделок. Такое право может принадлежать лишь сель-

кохозяйственным предприятиям либо предприятиям, в уставе которых предусмотрена возможность осуществлять сельскохозяйственную деятельность наряду с промышленной.

2. Если земельно-правовая сделка осуществляется через представителей, то они должны быть:

а) дееспособными, т. е. совершеннолетними и не лишенными дееспособности в судебном порядке;

б) иметь надлежащие полномочия на совершение данной сделки (доверенность установленной формы с необходимой полной реквизитов; служебные полномочия представителя администрации организации и др.).

3. Земельно-правовая сделка обязательно предполагает активные (а не пассивные) действия субъектов этого правоотношения: подача оферты offerтантом акцептанту; акцепт, подаваемый акцептантом offerтанту в ответ на его оферту; регистрация сделки и т. п.

4. Активные действия могут повлечь за собой заключение земельно-правовой сделки только в том случае, если они направлены на достижение определенной юридической цели. В частности, ст. 170 ГК РФ признает недействительной мнимую (ничтожную) сделку, совершенную лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

При этом следует различать волю субъектов земельно-правовой сделки и их действительное волеизъявление. Так, указанная статья ГК РФ определяет статус сделок в зависимости от воли и волеизъявления на мнимые и притворные. Если сделка совершена с целью прикрыть другую сделку, то применяются правила, относящиеся к той сделке, которую стороны имели в виду. Иначе говоря, если стороны маскируют сделку купли-продажи земельного участка сделкой мены, то должны применяться правила сделки купли-продажи.

5. При заключении земельно-правовых сделок должна обеспечиваться свобода воли сторон, поскольку дефект этой воли является основанием для признания недействительности сделок по суду. Например, заинтересованным лицом может быть признана через суд недействительной земельно-правовая сделка, совершенная под влиянием заблуждения, имеющего существенное значение (ст. 178 ГК РФ); обмана, насилия, угрозы; злонамеренного соглашения представителя одной стороны с представителем другой стороны (ст. 179 ГК РФ).

6. Земельно-правовая сделка не должна противоречить закону, поскольку признание ее незаконности влечет по суду признание недействительности с применением двойной реституции (возвратом сторонами друг другу всего полученного по сделке и возвращением их в первоначальное положение, существовавшее до сделки).

Законность сделки определяется по следующим направлениям:

а) по форме, т. е. по ее документальному оформлению. Как правило, сделки в земельных отношениях имеют регламентированную правовыми актами форму, преимущественно типовую. В частности, купля-продажа земельных участков гражданами осуществляется в форме купчей, подлежащей нотариальному удостоверению<sup>1</sup>;

б) по процедуре заключения, нарушение которой может влечь также незаконность сделки. Так, нотариально заверенная купчая на земельный участок гражданами подлежит регистрации в местной администрации. Однако, если данная последовательность нарушена и вначале осуществлена регистрация купчей, а потом ее нотариальное заверение, то это является основанием оспаривания ее в суде;

в) по содержанию земельно-правовой сделки, в которой должны быть отражены существенные ее условия, а последние можно подразделить:

– на установленные законом. Так, при продаже земельных участков в ходе приватизации государственных или муниципальных предприятий в плане приватизации должны быть отражены: план земельного участка; данные о его границах, размерах, местоположении и др;

– на устанавливаемые сторонами. Например, каждая из сторон вправе определить в качестве существенного условия земельно-правовой сделки состояние земельного участка в момент продажи; порядок передачи земельного участка, освобождения его от хранящихся на участке материалов и т. п.;

г) по продаваемому объекту: не подлежат продаже земли общего пользования в населенных пунктах, земли заповедников и др.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 мая 1993 г. № 503 “О порядке купли-продажи земельных участков” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2114.

*Специальные правила земельно-правовых сделок.*

1. Земельно-правовые сделки совершаются под контролем государства, полномочия которого осуществляют органы местной администрации, т. е. надведомственные органы. В частности, сделки приватизации земельных участков приватизируемых предприятий через конкурс или аукцион осуществляются через комитеты по управлению имуществом и фонды имущества; договоры залога земельных участков подлежат нотариальному удостоверению и т. п.

2. Земельно-правовые сделки ограничиваются кругом субъектов, в который могут входить лица, предусмотренные законом. В частности, при продаже участков собственниками приватизированных предприятий на конкурсной или аукционной основе участниками этих конкурсов (аукционов) могут быть только собственники приватизированных предприятий.

3. Земельно-правовые сделки ограничиваются видами земель, которые могут быть объектами этих сделок. В частности, не подлежат продаже при приватизации государственных и муниципальных предприятий земли, предоставленные для ведения сельского хозяйства, использования и охраны недр и др.

4. Земельно-правовые сделки осуществляются по особой, предусмотренной законом форме, нарушение которой влечет за собой, с одной стороны, возможное признание данной сделки недействительной, а с другой – возможность привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушении этой формы и процедуры. Так, для выделения земли под ведение крестьянского (фермерского) хозяйства заинтересованные лица должны подать письменное заявление в местную администрацию, которая обязана в месячный срок принять решение.

5. Земельно-правовые сделки регламентированы законодательством таким образом, чтобы посредством их обеспечивалось рациональное использование земель, вовлеченных в сферу этих сделок. Это достигается тем, что дополнительно к договорным обязательствам лица, получившие земельный участок по земельно-правовым сделкам, обязаны использовать его с соблюдением всех установленных правил: эффективно, рационально, в строгом целевом назначении и т. п.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 221–231; *Оглоблина О. М.* Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. М.: Изд-во г-на Тихомирова М. Ю. 1999. С. 7–20.



Общее понятие сделки дается в ст. 153 ГК РФ, однако, нас интересует определение земельно-правовой сделки. Следует согласиться с мнением Б. В. Ерофеева, что к земельно-правовым сделкам относятся добровольные волевые действия правомочных субъектов земельных правоотношений, складывающихся по поводу земли, правомерные и направленные на возникновение, изменение и прекращение земельных обязанностей<sup>1</sup>.

**2. Виды земельно-правовых сделок** Все виды земельно-правовых сделок целесообразно рассматривать с точки зрения того, влекут или не влекут такие сделки смену собственника земельного участка<sup>2</sup>.

Согласно ЗК РФ, к числу сделок, *влекущих за собой смену собственника* земельного участка, можно отнести сделки купли-продажи земельных участков, земельных долей; обмена (мены) земельных участков и земельных долей на другие или иные имущественные объекты; договор дарения земельного участка; наследование земельных участков и земельных долей; ренту и др.

Рассмотрим некоторые виды сделок, влекущих смену собственника.

*Купля-продажа земельных участков.* Применительно к договору купли-продажи земельного участка действует следующее определение: по договору купли-продажи земельного участка продавец обязуется передать в собственность покупателя земельный участок, а покупатель обязуется своевременно внести определенную сторонами плату и принять (по передаточному акту) земельный участок.

В договоре купли-продажи земельного участка (купчей) необходимо указать его местоположение (адрес); категорию земли; целевое назначение; цели дальнейшего использования; кадастровый номер земельного участка; объекты недвижимости, расположенные на нем; в чьем ведении находится участок; права третьих лиц; обязательства сторон, а также общую площадь и нормативную цену земельного участка. Нормативная цена земли является ориентиром для обеих сторон при определении цены продажи земельного участка, так как наличие цены в

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 232.

<sup>2</sup> См.: Там же. Гл. 6. С. 221–253.

договоре купли-продажи земельного участка является одним из существенных условий, отсутствие которого будет являться основанием для признания сделки недействительной.

Законодательство Российской Федерации предусматривает несколько способов определения цены земельного участка при заключении рассматриваемой сделки. Цена участка может определяться соглашением сторон, при этом стороны руководствуются средней рыночной стоимостью земли в соответствующей местности. В качестве определенного ориентира используется нормативная цена земли.

В соответствии с Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. “О плате за землю” нормативная цена земли – “показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости”<sup>1</sup>.

Порядок определения нормативной цены земли установлен постановлением Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 “О порядке определения нормативной цены земли”<sup>2</sup>. В соответствии с ним нормативная цена земли ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам. Органы местного самоуправления (администрации) по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную нормативную цену земли, но не более чем на 25 процентов. При этом нормативная цена земли не должна превышать 75 процентов уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

При необходимости стороны могут прибегнуть к помощи профессиональных оценщиков (юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на осуществление оценочной деятельности). Оценочная деятельность в РФ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ “Об оценочной деятельности в Российской Федерации”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1224.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 13. Ст. 1539.

<sup>3</sup> Там же. 1998. № 31. Ст. 3813.

Цена земли может устанавливаться специализированными государственными органами. В соответствии с приказом Госкомзема от 7 марта 1996 г. № 18 “Об агентствах государственной оценки земли” на такие агентства возложена обязанность оценки земель при их купле-продаже.

Цена земельного участка может быть установлена также по итогам торгов, производимых на конкурсе или аукционе<sup>1</sup>.

Договор продажи земельного участка заключается в письменной форме. Применительно к данному договору законодательно закреплён только один способ его заключения – путем составления единого документа (такой договор не может быть заключен путем обмена документами по почте, телеграфу, факсу и т. п.). Роскомземом 2 июня 1993 г. был утвержден типовой договор купли-продажи (купчая) земельного участка<sup>2</sup>, на основе которого составляются конкретные договоры купли-продажи.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. “О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства”<sup>3</sup> предусматривает, что договор купли-продажи земельного участка подлежит нотариальному удостоверению и государственной регистрации. Между тем ГК РФ (ст. 550) не требует для договоров купли-продажи недвижимости соблюдения нотариальной формы. В силу ст. 7 Федерального закона от 22 декабря 1995 г. “О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации” требования законодательства о нотариальной форме такого договора сохранили силу до введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”. После введения в действие указанного закона, т. е. с 31 января 1998 г., необходимость в нотариальном удостоверении договоров купли-продажи

---

<sup>1</sup> Порядок организации проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды утвержден постановлением Правительства РФ от 5.01.98 г. № 2 // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 263.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 1993. 24 июля.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 26.

отпала, однако по желанию сторон ему может быть придана и нотариальная форма.

Нотариальное удостоверение договоров производится в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года<sup>1</sup>, ГК РФ и другими нормативными актами.

Государственная регистрация купчей производится соответствующими органами юстиции в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”.

В качестве неотъемлемой части к договору купли-продажи прилагаются:

- план земельного участка или чертеж его границ;
- акт о нормативной цене земельного участка;
- акт оценки земельного участка (прилагается в случае, если оценку участка производила аудиторская фирма);
- документ, удостоверяющий право собственности продавца на земельный участок;
- сводная ведомость оценки зданий, строений и сооружений, расположенных на продаваемом земельном участке (прилагается при включении объектов недвижимости в предмет договора);
- условия приобретения земельного участка по конкурсу (прилагаются в случае продажи земельного участка по конкурсу);
- требования залогодержателя по задолженности (прилагается в случае, если предмет договора обременен залогом);
- доверенности на лиц, уполномоченных продавцом или покупателем выступать от их имени (при условии их отсутствия).

Право собственности покупателя на землю регистрируется соответствующими местными учреждениями юстиции, при этом документ, удостоверяющий право собственности продавца на участок, утрачивает силу или в него вносятся необходимые изменения, а покупателю участка выдается документ, удостоверяющий право собственности на приобретенный участок<sup>2</sup>.

Налогообложение и взимание государственной пошлины при купле-продаже земли производятся в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

<sup>2</sup> См.: *Оглоблина О. М.* Указ. соч. Гл. 2. С. 21–34.

Граждане, продающие земельный участок или земельную долю, уплачивают налог в соответствии с Законом РСФСР от 7 декабря 1991 г. “О подоходном налоге с физических лиц”<sup>1</sup> с последующими изменениями и дополнениями, а юридические лица – в соответствии с Законом РСФСР от 27 декабря 1991 г. “О налоге на прибыль предприятий и организаций”<sup>2</sup> с последующими изменениями и дополнениями.

*Мена (обмен) земельного участка.* ЗК РФ 1991 г. в перечне, раскрывающем содержание права собственности на землю (ст. 52), не предусматривает права на обмен земельного участка. Тем не менее данное право предусмотрено п. 2, 5 Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России”: граждане и юридические лица – собственники земельных участков – вправе обменивать земельный участок, а собственники земельных долей (паев) имеют право без согласия других собственников обменивать земельную долю на имущественный пай.

Следовательно, мена земельного участка как земельно-правовая сделка может выражаться в двух основных формах: обмена земельными участками и обмена земельного участка на какое-то имущество<sup>3</sup>.

В обоих случаях стороны данной сделки выступают одновременно в двух ролях: продавцов передаваемых в обмен земельных участков и иного имущества и покупателей получаемых на обмен объектов. Например, если гражданин обменивает принадлежащий ему на праве собственности земельный участок на автомобиль, являющийся собственностью организации, то гражданин в таком случае выступает продавцом участка и покупателем автомобиля, а организация – продавцом автомобиля и покупателем земельного участка.

Поскольку российское законодательство относит земельный участок к недвижимому имуществу (ст. 130 ГК РФ), к обмену земельных участков применимы общие гражданско-правовые нормы, регулирующие обмен имущества (ст. ст. 567–571 ГК РФ).

Отношения по обмену земельных участков оформляются договором мены, общие правила совершения которого установле-

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 12. Ст. 591.

<sup>2</sup> Там же. № 11. Ст. 525.

<sup>3</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 237.

ны гл. 31 ГК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 567 ГК РФ по договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороне один товар в обмен на другой.

К договору мены недвижимого имущества применяются правила, предусмотренные нормами ГК РФ о купле-продаже недвижимости (§ 2 гл. 30 ГК РФ). Это объясняется некоторой схожестью договора купли-продажи и договора мены. Результатом совершения и того, и другого договора является переход права собственности на продаваемый или обмениваемый земельный участок. Вместе с тем договор мены имеет свои особенности, позволяющие отличить его от договора купли-продажи и других договоров.

Специфика рассматриваемого договора заключается в том, что при возмездном характере договора его условная цена выражена не в денежной форме, а в форме предоставления иного имущества, в данном случае земельного участка. Поэтому правила о купле-продаже, касающиеся денежных расчетов (ст. ст. 486–489 ГК РФ), к договору мены не применяются. По общему правилу обмен земельными участками по договору мены производится без доплат, за исключением случая, предусмотренного п. 2 ст. 568 ГК РФ. Так, допускается произведение доплаты за неравноценные земельные участки (разные по площади или вдалеке от населенных пунктов и др.)

Предметом договора мены не могут быть земельные участки, состоящие под арестом, а также земли, ограниченные в обороте или изъятые из оборота.

В зависимости от правового положения земельных участков совершение обмена ими может быть ограничено некоторыми условиями. Например, земельный участок, заложенный по договору об ипотеке, может быть отчужден путем обмена только при наличии согласия на это залогодержателя, если иное не установлено договором об ипотеке (п. 1 ст. 37 ФЗ “Об ипотеке (залоге недвижимости)”).

Договор мены земельными участками заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписываемого сторонами. Несоблюдение письменной формы мены влечет его недействительность с применением последствий недействительности ничтожной сделки (ст. ст. 166–168 ГК РФ). Примерная форма договора мены земельными участками была предложена письмом Роскомзема от 19 октября 1994 г. № 2–16/1629.

В таком договоре должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить недвижимое имущество, подлежащее передаче по договору: местоположение (адрес); категория земли; целевое назначение; цели дальнейшего использования; общая площадь; кадастровый номер земельного участка; объекты недвижимости; в чьем ведении находится участок; права третьих лиц; обязательства сторон (ст. 554 ГК РФ).

Договор мены подлежит обязательной государственной регистрации в соответствующем органе юстиции, на территории которого расположены обмениваемые земельные участки.

Поскольку к форме договора мены предъявляются те же требования, что и к договору купли-продажи, то в части возможного придания договору мены нотариальной формы следует руководствоваться теми же правилами, что и при купле-продаже.

К договору мены земельными участками в качестве неотъемлемой части прилагаются:

- планы (чертеж границ) обмениваемых земельных участков;
- акты установления нормативной цены обмениваемых земельных участков;
- сводные ведомости оценки строений, помещений и сооружений, расположенных на обоих участках;
- копии договоров аренды, временного пользования, залога, заключенных сторонами с третьими лицами, по предмету настоящего договора<sup>1</sup>.

*Договор дарения земельного участка.* Понятие договора дарения сформулировано в ст. 572 ГК РФ, согласно которой по договору дарения одна из сторон (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом.

Договор дарения является одним из немногих договоров, имеющих безвозмездный характер. Даритель не получает никакого встречного удовлетворения по договору. Если же существует встречная передача (вещи, денежные суммы и т. п.), то такой договор не может быть признан дарением. К такой сделке будут применяться правила о притворной сделке, предусмотренные

---

<sup>1</sup> См.: *Оглоблина О. М.* Указ. соч. С. 90.

п. 2 ст. 170 ГК РФ, с применением последствий недействительности такого договора.

Поскольку дарение – договор, его совершение зависит от волеизъявления сторон. Для того чтобы договор дарения считался заключенным и мог повлечь за собой юридически значимые последствия, недостаточно только лишь волеизъявления дарителя, необходимо, чтобы одаряемый также выразил желание принять земельный участок в дар. В случае несогласия последнего принять дар, договор дарения не будет считаться заключенным и, естественно, не повлечет переход права собственности на передаваемый земельный участок<sup>1</sup>.

В качестве дарителя могут выступать физические и юридические лица, являющиеся собственниками земельного участка, переходящего в порядке дарения.

Даритель должен обладать дееспособностью. По общему правилу за недееспособных лиц сделки совершает их законный представитель. Однако в отношении дарения земельных участков действует правило ст. 575 ГК РФ, устанавливающее запрет на дарение вещей, стоимость которых превышает пять установленных законом минимальных размеров оплаты труда (соответственно к этой категории относятся и земельные участки), от имени малолетних и граждан, признанных недееспособными, их законными представителями (родителями, опекунами и попечителями). Вместе с тем ГК РФ устанавливает, что за недееспособных граждан договор дарения заключает его опекун (п. 2 ст. 29 ГК РФ), но только с согласия органа опеки и попечительства (п. 2 ст. 37 ГК РФ).

Ряд ограничений установлен гражданским законодательством и в отношении юридических лиц. Организации, которым земельный участок принадлежит на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (унитарные и казенные предприятия), вправе выступать дарителем по договору только с согласия собственника земли (п. 1 ст. 576 ГК РФ). Пункт 4 ст. 575 ГК РФ прямо запрещает дарение между коммерческими организациями.

Одаряемыми могут быть как физические, так и юридические лица.

---

<sup>1</sup> См.: *Оглоблина О. М.* Указ. соч. С. 51.



Договор дарения земельного участка, находящегося в совместной собственности, совершается только с согласия всех участников совместной собственности (п. 2 ст. 576 ГК РФ). Так, Законом РСФСР от 22 ноября 1990 г. “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” определено, что сделки по распоряжению общим имуществом осуществляет глава хозяйства, который действует по доверенности совершеннолетних членов хозяйства.

Законом не запрещено осуществление дарения между супругами. Для совершения дарения земельного участка одним из супругов третьим лицам необходимо получить нотариально удостоверенное согласие другого супруга (п. 2 ст. 576 ГК РФ и ст. 35 Семейного кодекса РФ).

Поскольку стоимость передаваемого в дар земельного участка превышает предел, установленный в ст. 574 ГК РФ, такой договор дарения должен быть оформлен в письменной форме. При желании стороны договора дарения вправе удостоверить его нотариально.

Договор составляется путем составления одного документа, подписываемого сторонами или лицами, уполномоченными на это сторонами договора или законом.

Договор дарения считается заключенным и вступает в силу со дня его государственной регистрации. Составляется в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу. Если договор удостоверяется нотариально, то он составляется в трех экземплярах, один из которых хранится в делах нотариуса, а оставшиеся два выдаются сторонам договора. К экземпляру одаряемого прилагается оригинал свидетельства о праве на земельный участок.

Отмена уже исполненного договора дарения земельного участка производится по основаниям, предусмотренном ст. 578 ГК РФ. Даритель вправе отменить дарение и вернуть земельный участок, если со стороны одаряемого имело место очевидная неблагодарность, выразившаяся в покушении на жизнь дарителя или его близких, в причинении дарителю телесных повреждений или лишения его жизни.

*Наследование земельного участка.* Право наследования, предусмотренное ч. 4 ст. 35 Конституции РФ и более подробно урегулированное гражданским законодательством, обеспечивает гарантированный переход имущества, принадлежащего умершему, к другому лицу или лицам в порядке наследственного

правопреемства. Смерть гражданина влечет за собой переход его имущественных прав, а также личных прав, необходимых для осуществления имущественных прав, к другим лицам, предусмотренным законом или распоряжением умершего.

В этом случае возникает наследственное правопреемство, которому присущи следующие особенности:

- наследственное правопреемство возникает только в случае смерти гражданина или объявления его умершим в судебном порядке в соответствии со ст. 45 ГК РФ;

- наследство переходит к наследникам как единое целое в силу универсального (общего) характера наследственного правопреемства;

- при наследственном правопреемстве наследник выступает непосредственным преемником прав и обязанностей, принадлежащих умершему<sup>1</sup>.

Наследодателем может быть только физическое лицо (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства).

Наследником является лицо, призванное к наследованию имущества в связи со смертью наследодателя. В качестве наследников могут выступать граждане, юридические лица, Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, иностранные государства, иностранные граждане, международные организации.

Наследниками могут быть граждане, зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства.

От наследования отстраняются лица:

- умышленно лишившие наследодателя жизни;
- совершившие покушение на жизнь наследодателя;
- способствовавшие умышленными противозаконными действиями призванию их самих или их близких к наследованию либо увеличению причитающейся им доли наследства.

От наследования также отстраняются родители после детей, в отношении которых они были лишены родительских прав; граждане, злостно уклонявшиеся от исполнения лежавших на них в силу закона обязанностей по содержанию наследодателя.

Объектом наследственного правоотношения является наследственная масса, представляющая собой совокупность прав и обязанностей наследодателя, переходящих к наследникам. В ее

---

<sup>1</sup> См.: *Оглоблина О. М.* Указ. соч. С. 75.

состав входят право собственности на имущество (земельный участок), право аренды, временного пользования, постоянного пользования, залога и другие имущественные права, а также долги наследодателя по обязательствам.

Наследование может осуществляться на основании завещания или на основании закона. В случае отсутствия завещания или если оно определяет судьбу не всей наследственной массы, наследование основывается на законе.

*Завещание* – это распоряжение гражданина своим имуществом на случай смерти, сделанное в установленном законом порядке. Завещание должно быть составлено письменно, подписано лично завещателем и нотариально удостоверено. При невозможности подписать завещание собственноручно в силу физических и иных недостатков, завещатель вправе просить другое лицо (кроме наследника) подписать завещание в присутствии нотариуса. При этом в завещании должно быть указано, в силу каких обстоятельств завещатель не мог подписать завещание собственноручно.

Основным в содержании завещания является распоряжение завещателя о назначении конкретных лиц в качестве наследников и определение долей в наследственном имуществе. Если в завещании не указан размер доли каждого из наследников, то они предполагаются равными.

Принцип свободы завещания состоит в том, что гражданин не связан составленным завещанием и вправе в любой момент отменить или изменить его.

Отмена завещания производится путем составления нового завещания либо подачи заявления в нотариальный орган об отмене завещания. В последнем случае наступает завещание по закону.

Изменение завещания осуществляется исключительно путем составления нового завещания, в котором завещатель изменяет или вообще отменяет отдельные распоряжения первого завещания. Возможен и такой вариант, что позднее завещание лишь дополняет прежнее завещание, не изменяя и не отменяя его. Так, если наследодатель первым завещанием распорядился только частью земельного участка, а завещание в отношении другой части составил позже, то после смерти наследодателя будут действительны оба завещания.

Недействительность завещания устанавливается судом исходя из общих правил о недействительности сделок. Так, недействительными будут признаны завещания, составленные:

- под влиянием обмана, угрозы, насилия, заблуждения и т. п.;
- недееспособными гражданами;
- не в соответствии с требованиями закона о форме и содержании завещания.

Исполнение завещания возложено законом на самих наследников или исполнителя завещания, назначенного в завещании. Исполнителем завещания (душеприказчиком) может быть любое физическое лицо, за исключением самого наследника.

Наследование по закону происходит в следующих случаях:

- наследодатель не оставил завещания;
- завещанием была затронута только часть наследственного имущества, поэтому оставшаяся часть должна наследоваться по закону;
- наследник по завещанию умер раньше наследодателя;
- все наследники по завещанию отказались от наследства;
- завещание признано недействительным (полностью или частично).

К наследникам по закону относятся:

в первую очередь – дети (в том числе усыновленные), супруг и родители умершего, а также ребенок умершего, родившийся после его смерти;

во вторую очередь – братья и сестры умершего, его дед и бабушка как со стороны матери, так и со стороны отца.

К числу наследников по закону относятся также нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего не менее одного года до его смерти. При наличии других наследников они наследуют наравне с наследниками той очереди, которая призывается к наследованию.

Для приобретения наследником имущества, переходящего по наследству, необходимо его принятие. Наследство принимается либо путем фактического вступления наследника во владение земельным участком, либо посредством подачи нотариальному органу по месту открытия наследства заявления о принятии наследства (или об отказе принятия).

Наследник вправе требовать от нотариуса выдачи свидетельства о праве на наследство по истечении шести месяцев со дня открытия наследства. Свидетельство о праве наследования зе-

мельным участком подлежит предъявлению в орган юстиции для регистрации права на недвижимое имущество, о чем нотариус указывает в тексте свидетельства и дает разъяснение наследникам.

Для оформления наследственных прав комитеты по земельной политике представляют нотариусу справку (акт) о нормативной цене земельного участка на день смерти владельца земельного участка.

Вместе со свидетельством о праве на наследство в комитет по земельной политике представляется свидетельство о праве собственности на землю или государственный акт, выданный на имя наследодателя, с отметкой нотариуса о выдаче свидетельства о праве на наследство.

Ко второй группе сделок относятся такие, при совершении которых *не происходит смена собственника* земельного участка. К ним относятся: аренда земли; ипотека (залог) земельных участков; безвозмездное пользование земельным участком; временное (срочное) пользование; доверительное управление земельным участком.

Рассмотрим один из новых видов сделок – ипотеку.

*Ипотека (залог) земельных участков.* Залог по гражданскому праву является одним из способов обеспечения исполнения обязательств. Напомним, что под обязательствами понимается обязанность одного лица (должника) совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие (п. 1 ст. 307 ГК РФ) либо воздержаться от определенного действия.

Сущность залога состоит в том, кредитор-залогодержатель приобретает право в случае неисполнения должником-залогодателем обязательства, обеспеченного залогом, получить удовлетворение за счет заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами должника, за изъятиями, установленными законом (алиментные платежи и др., уступка которых другому лицу запрещена законом – п. 1 ст. 334 ГК РФ).

Согласно п. 3 ст. 334 ГК РФ, наиболее распространенным основанием залога является договор. Залог может возникать также в силу закона, на основании наступления указанных в нем обстоятельств в случае, если в законе предусмотрено, какое имущество и для обеспечения исполнения какого обязательства признается находящимся в залоге.

К залогу недвижимого имущества, возникающему в силу договора, а равно в силу закона, применяются правила ГК РФ и Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ “Об ипотеке (залоге недвижимости)”.

Согласно п. 1 ст. 341 ГК РФ, моментом возникновения права залога является момент заключения договора о залоге, а в случае, если обязательство возникло позже заключенного договора об ипотеке, — с момента возникновения этого обязательства.

Земельный участок, заложенный по договору об ипотеке, считается обремененным залогом с момента возникновения права залога.

Понятие договора ипотеки дается в ст. 1 Федерального закона “Об ипотеке (залоге недвижимости)”, где закреплено, что одна сторона — залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны — залогодателя — преимущественно перед другими кредиторами, за изъятиями, установленными федеральным законом.

Предметом договора об ипотеке могут быть, в частности, земельные участки, а также имущественные права на земельные участки (право аренды, право владения, право пользования и т. д.).

Закон разрешает залог земельных участков:

- находящихся в собственности граждан, их объединений, юридических лиц;
- предоставленных для ведения садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства;
- приусадебных для личного подсобного хозяйства;
- занятых зданиями, строениями, сооружениями, в размере, необходимом для их использования;
- находящихся в общей долевой или совместной собственности, выделенных в натуре<sup>1</sup>.

Однако не все земельные участки могут быть предметом залога. В соответствии со ст. 63 Федерального закона “Об ипотеке (залоге недвижимости)” не допускается залог:

---

<sup>1</sup> См.: *Оглоблина О. М.* Указ. соч. С. 97.

- земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности;
- сельскохозяйственных угодий из состава земель сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств и полевых земельных участков личных подсобных хозяйств;
- части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, устанавливаемого нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления.

По общему правилу в случае залога земельного участка, на котором находятся здания, сооружения или строения, принадлежащие залогодателю, права залога на указанную недвижимость не распространяются (п. 1 ст. 64 Федерального закона “Об ипотеке (залоге недвижимости)”).

Ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка, функционально обеспечивающей закладываемый объект недвижимости.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 “О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса РФ” разъяснено, что одновременно со зданиями и сооружениями может быть заложен как сам земельный участок или его часть, так и право аренды этого участка или его соответствующей части. Данное правило подлежит применению в случаях, когда залогодатель здания или сооружения является собственником или арендатором соответствующего земельного участка.

Договор об ипотеке заключается в письменной форме, нотариально удостоверяется и подлежит обязательной государственной регистрации.

Существенными условиями договора об ипотеке является предмет залога и его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого залогом.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона “Об ипотеке (залоге недвижимости)” и ст. 29 Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” государственная регистрация ипотеки осуществляется на основании заявления залогодателя. К заявлению прилагаются:

- нотариально удостоверенный договор об ипотеке и его копия;
- документы, названные в договоре об ипотеке в качестве приложений (свидетельство о праве, на основании которого земельный участок принадлежит залогодателю);
- документы об уплате регистрационного сбора (квитанции, платежные поручения);
- план земельного участка или чертеж его границ;
- сводная ведомость оценки зданий, строений и сооружений, расположенных на земельном участке (при включении в предмет договора);
- документ, удостоверяющий личность заявителя.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение залогодателем своих обязанностей, предусмотренных договором, является основанием для обращения взыскания на имущество до наступления срока исполнения обеспеченного залогом обязательства (ст. 348 ГК РФ). В данном случае взыскание на заложенный земельный участок будет обращено только в том случае, если будет установлена ответственность должника или третьих лиц на его стороне, за неисполнение обязательства, по которому должник несет ответственность.

Обращение взыскания на заложенное по договору об ипотеке имущество производится на основании судебного решения или соглашения между залогодателем и залогодержателем.

Соглашение залогодателя и залогодержателя о внесудебном обращении взыскания на заложенный земельный участок должно быть составлено в письменной форме и нотариально удостоверено (п. 1 ст. 349 ГК РФ). Несоблюдение обязательной нотариальной формы такого соглашения влечет его недействительность (ст. 165 ГК РФ). В таком соглашении стороны вправе предусмотреть реализацию заложенного земельного участка путем его продажи на торгах или аукционе (ст. 56 Федерального закона “Об ипотеке (залоге недвижимости)”).

Удовлетворение требований залогодержателя за счет земельного участка, заложенного по договору об ипотеке, во внесудебном порядке на основании соглашения между залогодателем и залогодержателем не допускается в случаях:

- если для ипотеки земельного участка требовалось согласие или разрешение другого лица или органа (например, опеки и попечительства);



– если предметом ипотеки является земельный участок, находящийся в общей собственности, и кто-либо из его собственников не дает согласия на удовлетворение требований залогодержателя во внесудебном порядке.

В перечисленных случаях взыскание на заложенный земельный участок обращается по решению суда.

### **Библиографический список**

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. ст. 9, 35, 36.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. “О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства” // Вестник Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 26.

Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: Спарк, 1996. Ч. 1, 2. Ст. ст. 168–181, 450–490, 567, 572–580, 583–603

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3544.

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ “Об ипотеке (залоге недвижимости)” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631 “Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также расширения и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности” // Вестник Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1427.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 “О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 “О реализации конституционных прав на землю” // Российская газета. 1996. 12 марта.

Указ Президента РФ от 26 октября 1997 г. № 1263 “О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городских и сель-

ских поселений или права их аренды” // Собрание законодательства РФ. 1997. № 48. Ст. 5546.

Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 г. № 96 “О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев” // Собрание законодательства РФ. 1995.

Постановление Правительства РФ от 1 ноября 1997 г. № 1378 “О мерах по реализации ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” // Собрание законодательства РФ. 1997. № 45. Ст. 5195.

Постановление Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 2 “Об утверждении Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или права их аренды” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 263.

Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 “Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 8. Ст. 963.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*; М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*; М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*; М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

*Оглоблина О. М.* Сделки с землей в Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. М.: Изд-во г-на Тихомирова М. Ю. 1999. 367 с.

## Лекция 8

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ)

**1. Понятие государственного регулирования земельных отношений** “Государственное регулирование земельных отношений — это целенаправленная деятельность государственных органов по организации рационального использования земель и их охраны путем принятия экономико-правовых мер”<sup>1</sup>.

Формы и методы данной деятельности чрезвычайно разнообразны и содержатся в правовых нормах, которые в совокупности образуют важнейший инструмент земельного права. В настоящее время центр тяжести должен быть перемещен от командно-административного управления землей к заново разработанной системе экономического регулирования земельных отношений в России, когда субъектами этих отношений выступают миллионы собственников земли — граждане и юридические лица.

Государственное регулирование земельных общественных отношений предполагает предоставление свободы хозяйствования на своей земле субъектам земельных правоотношений, недопустимость вмешательства в их хозяйственную деятельность. Так, незаконное вмешательство в деятельность сельскохозяйственного предприятия влечет за собой отмену незаконных решений виновных государственных органов и должностных лиц с возысканием с них убытков, причиненных этим незаконным вмешательством.

Существенным препятствием для государственного регулирования земельных отношений в стране является создание стихийных монополистических объединений, смычек недобросове-

---

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 254.

стных предпринимательских кругов с государственными должностными лицами, поэтому государственное регулирование должно сопровождаться эффективными антимонопольными правовыми мероприятиями. В частности, законом закреплено равноправие всех форм собственности и всех форм хозяйствования; свобода вхождения в рыночные земельные отношения любым хозяйствующим субъектам; предоставление значительных прав органам, осуществляющим антимонопольное регулирование, по пресечению монополистических действий; ответственность должностных лиц, нарушающих свои должностные обязанности, и т. д.

Содержание государственного регулирования земельных отношений проявляется в создании государственных органов и законодательном наделении их соответствующей компетенцией; закреплении форм и методов регулирования, а также функций, которые эти органы должны совершать.

Функции государственных органов по регулированию земельных отношений рассчитаны на применение их в тех случаях, когда требуется государственное вмешательство.

Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий федеральным органам исполнительной власти, субъектам Федерации, органам местного самоуправления<sup>1</sup>. К другим принципам можно отнести:

- четкое разграничение функций между соответствующими звеньями государственного аппарата и органами на местах;
- недопустимость вмешательства одних государственных органов в функции других, поскольку такое вмешательство может породить неразбериху, уход от ответственности должностных лиц за порученный им участок работы, вплоть до паралича деятельности тех или иных звеньев государственного аппарата<sup>2</sup>.

Земли, находящиеся в пределах Российской Федерации, составляют земельный фонд страны. Хотя собственность и иные права на земельные участки осуществляются в разных формах, государство несет ответственность за состояние, использование и охрану. Государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом (регулировании отношений):

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова. С. 130.

<sup>2</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 255–256.

они организуют и осуществляют землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры.

Важной прерогативой государственного управления земельным фондом является классификация земель по категориям в зависимости от их целевого назначения. Это позволяет государству, во-первых, определять назначение земель, не допускать без достаточных оснований перевода их из одной категории в другую, а во-вторых, — осуществлять контроль за режимом использования земель в зависимости от их целевого назначения.

В соответствии с основным целевым назначением все земли России подразделяются на земли: сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов); промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения; природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; земли лесного фонда; земли водного фонда; запаса<sup>1</sup>.

## **2. Органы, осуществляющие регулирование земельных отношений**

Согласно ст. 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В силу этого правовое регулирование земельных отношений осуществляется как федеральными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, так и органами представительной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Государственные органы исполнительной власти по характеру регулирования земельных отношений можно подразделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции, т. е. регулирующие широкий круг земельных вопросов и занимающиеся специализированными вопросами регулирования.

---

<sup>1</sup> Ст. 4 ЗК РФ отменена Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией Российской Федерации” // *Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085.*

К органам общей компетенции относятся правительство Российской Федерации и соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ. Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции по управлению земельным фондом на всей территории данной административно-территориальной единицы не зависимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении находятся земли.

Органы специальной компетенции подотчетны органам общей компетенции и, в свою очередь, подразделяются на функциональные и отраслевые.

К функциональным органам специальной компетенции относятся Государственный комитет РФ по земельной политике (Госкомзем России) и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России).

Отраслевыми (ведомственными) органами являются министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения: Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба лесного хозяйства России.

В компетенцию федеральных представительных и исполнительных органов по управлению земельным фондом (регулированию земельных отношений) входят:

- разработка и совершенствование нормативно-правовых актов в области регулирования земельных отношений. В частности, президент РФ принимает указы и распоряжения по регулированию земельных отношений, обязательные на всей территории Федерации (ст. 90 Конституции РФ); Государственная Дума принимает законы, которые регулируют общественные земельные отношения в России (ст. 105 Конституции РФ); правительство РФ на основании и во исполнение Конституции и федеральных законов принимает постановления и распоряжения по регулированию земельных отношений (ст. 115 Конституции РФ);

- установление единых принципов платы за землю и методов расчета ставок земельного налога, арендной платы и нормативной цены земли;

- разработка и организация выполнения программ и генеральных схем рационального использования и охраны земель;

- установление границ и специального правового режима для особо охраняемых территорий;
- разработка основных принципов землеустройства, земельного кадастра, мониторинга и территориального планирования использования земель;
- установление общего порядка и методов осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель;
- разработка общих положений и принципов охраны права собственности на землю и права землепользования<sup>1</sup>.

Следует заметить, что министерства и ведомства, не наделенные по новой Конституции функциями самостоятельного регулирования земельных отношений, осуществляют отдельные функции регулирования и контроля лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Как правило, эти функции закреплены в положениях об этих министерствах и ведомствах. Так, в Положении о Государственном комитете РФ по земельной политике, утвержденном постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1056<sup>2</sup>, сказано, что основными задачами указанного комитета являются: осуществление государственной политики в регулировании земельных отношений и проведение земельной реформы; государственное управление земельными ресурсами Российской Федерации; подготовка законодательных и других нормативных правовых актов, направленных на комплексное правовое обеспечение земельных отношений; прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов, зонирование территорий для целей, не связанных с градостроительной деятельностью; проведение землеустройства; ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов; проведение государственной кадастровой оценки земли, в том числе и для целей налогообложения; разработка и реализация государственных и региональных программ, связанных с регулированием земельных отношений, проведением земельной реформы, рациональным использованием и охраной земель; обеспечение выполнения решений федеральных органов государственной влас-

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 113–114.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4853.

ти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разграничению государственных земель между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; обеспечение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, заинтересованных организаций и учреждений плановыми и картографическими материалами специального (отраслевого) назначения для целей управления земельными ресурсами; участие в совершенствовании экономических и других методов управления земельными ресурсами; участие в мероприятиях, связанных с приватизацией земельных участков, функционированием рынка земли и развитием всех видов права на землю; создание автоматизированной системы государственного земельного кадастра; поддержка и обеспечение функционирования единой государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и другие задачи.

Для осуществления возложенных на него задач указанный комитет разрабатывает главные направления государственной политики в части регулирования земельных отношений, а также государственные программы рационального использования и охраны земель, восстановления плодородия почв, улучшения природной среды; определяет приоритет научно-технических разработок по проблемам рационального использования и охраны земель; участвует в подготовке предложений по консервации загрязненных и деградированных земель; разрабатывает прогнозы научно-технического развития в области земельных отношений и выполняет другие функции.

К компетенции представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации по регулированию земельных отношений следует отнести:

- разработку и принятие нормативно-правовых актов в области регулирования земельных отношений в соответствии с федеральным законодательством;
- установление границ и правового режима особо охраняемых территорий в границах субъектов РФ;
- отмену противоречащих земельному законодательству административных актов органов местного самоуправления;
- установление предельных норм предоставления земельных участков;



- установление (утверждение) и изменение административных границ районов на территории субъекта РФ;
- установление (утверждение) и изменение городской и поселковой черты, а также генеральных планов городов и поселков окружного, областного, краевого и республиканского подчинения;
- определение размеров и порядка взимания платы за землю и повышающих коэффициентов к установленной нормативной цене земли;
- определение порядка изменения целевого назначения земель и перевода их из одной категории в другую;
- утверждение региональных программ и схем рационального использования и охраны земель;
- установление льгот по налогам на землю;
- выкуп земель для государственных и муниципальных нужд;
- организацию проведения работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу и контролю за использованием и охраной земель.

Кроме государственных органов значительное место в регулировании земельных отношений отводится органам местного самоуправления. Перечень вопросов местного значения дан в ст. 6 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” 1995 года, при этом он не является исчерпывающим. Кроме того, вопросы управления землями содержатся в указах президента РФ, постановлениях правительства РФ, а также в уставах муниципальных образований, в решениях представительных органов муниципальных образований, в постановлениях, распоряжениях, приказах, договорах исполнительных органов – администраций муниципальных образований, их структурных и территориальных подразделений.

- К компетенции органов местного самоуправления отнесены:
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, в том числе земельной;
  - местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
  - регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ис-

копаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

– предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность или пользование и регистрация соответствующего права на землю;

– изъятие и предоставление земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

– планирование использования земель и контроль за правильностью их использования;

– организация проведения работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель, реализация генеральных планов и проектов планировки и застройки населенных пунктов;

– установление размеров платы за землю и льгот по земельному налогу для отдельных плательщиков, а также базовых ставок арендной платы за землю;

– взимание платы за землю;

– установление пределов корректировки нормативной цены земли в соответствии с действующим законодательством;

– участие в разрешении земельных споров;

– охрана права собственности на землю и права землепользования.

Например, в Одинцовском районе Московской области порядок изъятия и передачи земельных участков регламентируется специальным районным положением, а на территориях поселковых и сельских округов – их соответствующими положениями. Отнесение земель к категориям и перевод из одной в другую в связи с изменением целевого назначения производится постановлением главы администрации района, постановлениями глав администраций сельских и поселковых округов.

### **3. Правовые функции государственного регулирования земельных отношений**

Проблема совершенствования государственного регулирования земельных отношений в целом и в отдельных отраслях народного хозяйства имеет важное значение

в связи со все расширяющейся практикой деятельности органов государственного регулирования.

Содержание функций государственного регулирования земельных отношений вытекает из правомочий Российского государ-

ства, распространяющихся на объекты как государственной, так и иных форм собственности.

Содержание государственного регулирования земельных отношений раскрывается в процессе осуществления этого права и проявляется в следующих функциях: учетной, плановой, распределительно-перераспределительной, обеспечения надлежащего использования земель, контрольной и охранительной<sup>1</sup>.

**Учетная функция** (функция учета). Применительно к земельным отношениям можно выделить такие составляющие ее разновидности.

**Экологическая учетная функция** выражается в осуществлении мониторинга земель, который, согласно п. 1 Положения о мониторинге земель в Российской Федерации<sup>2</sup>, представляет собой систему сведений о состоянии земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. При этом мониторинг земель является составной частью мониторинга за состоянием окружающей природной среды.

Экологический характер данной регулирующей функции выражается в том, что объектом ее являются не столько земли, сколько их состояние как экологических систем. Так, в содержание мониторинга входит учет процессов, связанных с изменением почв, вызванных образованием оврагов; состояния земель населенных пунктов и т. п.

**Экономическая учетная функция** выражается в ведении государственного земельного кадастра, представляющего собой систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землепользователям, категориям земель, о качественной характеристике и ценности земель.

В целом учетная функция является базовой для остальных функций государственно-правового регулирования земельных отношений, поскольку от точности знаний о наличии и состоянии земельного фонда зависит эффективность планирования, распределения и перераспределения земель, контроля и охраны, их правильного использования. В силу этого учет должен

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 258.

<sup>2</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 183.

быть объективным, а последнее достигается соблюдением следующих правил.

1. Всеобщность учета, согласно которой, например, земельно-кадастровому учету подлежат все земли, независимо от их категорий; объектом мониторинга являются все земли, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования.

2. Системность учета, предполагающая целостность множественных подходов в учете земель. Например, мониторинг земель как система учета включает в себя подсистемы, соответствующие категориям земель; а в зависимости от сроков и проведения мониторинг подразделяется на базовый, периодический и оперативный.

3. Эффективность учета, предполагающая, например, при ведении государственного земельного кадастра применение современных технических средств, компьютерных систем и методов получения, обработки, хранения и предоставления земельно-кадастровой документации.

4. Достоверность учета, при нарушении которой могут быть значительные просчеты в государственном регулировании земельных отношений, поэтому ответственность за достоверность сведений земельно-кадастровой документации несут руководители органов, на которые возложено ведение государственного земельного кадастра.

5. Непрерывность учета, обусловленная естественной изменчивостью состояния земли в зависимости от естественных и антропогенных факторов, что требует постоянного обновления информации об этом объекте. Поэтому содержание мониторинга земель составляют систематические наблюдения (съемки, обследования, изыскания) за состоянием земель, выявление изменений и их оценка.

6. Единство методики учета на всей территории РФ. По мониторингу земель составляется федеральная программа мониторинга земель на соответствующий период, ежегодно (не позднее 1 сентября) уточняемая с учетом поступивших предложений.

7. Гарантированность обеспечения учета. Так, техническое обеспечение мониторинга земель осуществляется автоматизированной системой, имеющей пункты сбора, обработки и хранения информации в местных органах Госкомзема. Финансирование программ по мониторингу земель проводится из средств федерального бюджета.

8. Возможность и гарантированность внедрения полученных данных учета в практику использования земель, поскольку без наличия этого правового механизма бесполезной оказывается и вся учетная функция.

**Плановая функция** (функция планирования). До принятия Основ законодательства о земле в 1968 г. осуществлялось планирование использования, главным образом, земель сельскохозяйственного назначения. Начиная с 1974 г. государственные планы по рациональному использованию всех природных ресурсов и по охране природы стали составной частью годовых, пятилетних и перспективных планов развития всего народного хозяйства. В настоящее время планирование использования земель и их охраны предусмотрено в Законе от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды”, в Земельном кодексе РФ и в отраслевом законодательстве.

Функция планирования использования и охраны земель вытекает из потребности рационального и эффективного использования и охраны земельных ресурсов.

Многие полагают, что плановая экономика себя скомпрометировала. Однако ее негативные проявления – это не следствие плановости экономики, а итог чрезмерной бюрократической практики. План так же, как и рынок, нельзя абсолютизировать. Как показывает мировая практика, научно обоснованное планирование с применением рыночных механизмов обязательно приносит успех.

Планирование использования земель имеет многоаспектный характер. Так, на 1996–2000 годы разработана Государственная программа мониторинга всех природных объектов, в том числе земель, а в городах разрабатываются градостроительные программы.

Была разработана также Государственная комплексная программа повышения плодородия почв России, в которой определен комплекс мероприятий, включающих выполнение агротехнических, мелиоративных, агрохимических работ, защиту почв от эрозии. Программа направлена на реализацию следующих приоритетных направлений повышения плодородия почв в основных земледельческих зонах:

– в Нечерноземной зоне – создание глубокого окультуренного пахотного слоя, снижение кислотности и переувлажнения почв, защита их от водной эрозии;

– в Центрально-Черноземном районе, Поволжье, на Северном Кавказе и в Сибири – борьба с эрозией и переувлажнением почв, регулирование водно-воздушного режима;

– на Дальнем Востоке – улучшение физико-химических свойств почвы, борьба с поверхностным увлажнением.

Отдельные министерства и ведомства разрабатывают планы по использованию и охране земель. Поэтому такое планирование называется отраслевым. В соответствии с Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. “О местном самоуправлении в РСФСР” вопросы отраслевого использования земель решаются только с согласия органов местного самоуправления. Им же предоставлено право непосредственно осуществлять планирование использования земель, находящихся в их ведении.

Государственный комитет РФ по земельной политике разрабатывает совместно с органами местного самоуправления республиканские программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями. На основе этих программ разрабатываются региональные программы по использованию и охране земель.

Функция планирования использования земель и их охраны находится в непосредственной связи с кадастром земель, поскольку вести планирование использования и охраны земель возможно лишь при наличии данных земельного кадастра.

Планирование осуществляется с целью определения долгосрочной перспективы развития территории на основе социально-экономических программ и утвержденной в установленном порядке землеустроительной, градостроительной, природоохранной и иной документации.

В литературе выделяются две правовые формы государственного планирования использования и охраны земель:

- 1) генеральные схемы использования земельных ресурсов республик, краев, областей и автономных образований;
- 2) схемы землеустройства района<sup>1</sup>.

Генеральная схема составляется на долгосрочную перспективу и включает решение наиболее крупных социально-экономических и научно-технических задач по организации рационального и эффективного использования и охраны земельных

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 136–137.

ресурсов республик, краев, областей и автономных образований. Она включает три этапа: составление научно-технической концепции; разработку основных положений схемы; составление развернутой Генеральной схемы.

Научно-техническая концепция является обоснованной гипотезой решения проблемы рационального использования и охраны земельных ресурсов на долгосрочную перспективу.

Основные положения схемы разрабатываются в соответствии с главными направлениями использования земельных ресурсов, устанавливаемыми при составлении программ развития народного хозяйства, согласовываются с соответствующими ведомствами и выступают в качестве рабочей гипотезы.

На этой основе составляется развернутая Генеральная схема. Она представляет научное обоснование рационального размещения, эффективного использования и охраны земель единого государственного фонда страны и содержит: общую характеристику состояния земельного фонда; анализ и оценку использования земель в сельском и лесном хозяйствах; распределение и использование земель в отраслях промышленности, транспорта и др.; расчеты потребности земель основных отраслей народного хозяйства; потенциальные резервы земель для вовлечения в народнохозяйственное использование; предложения по повышению уровня землепользования и совершенствования системы землепользования и землевладения; предложения по рациональному использованию, комплексной охране, повышению плодородия почв и улучшению земельных ресурсов.

В ее состав входят схемы: рационального использования земель в сельском и лесном хозяйствах; использования земельных ресурсов населенных пунктов, промышленности, транспорта; комплексной охраны земель.

Детализация проработок и реализация намеченных Генеральной схемой мероприятий должны осуществляться через районные схемы, проекты межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства, а также другие предпроектные и проектные разработки.

Составление схем землеустройства района осуществляется в соответствии с методическими указаниями на базе Генеральных схем использования и охраны земельных ресурсов республики, края, области.

В схемах землеустройства решаются следующие основные задачи:

- совершенствование распределения земель между основными их категориями в соответствии с перспективами развития отраслей народного хозяйства;
- совершенствование размещения и повышение эффективности сельскохозяйственного производства;
- совершенствование организации территорий;
- разработка мероприятий по повышению плодородия почв;
- разработка мероприятий по охране земель.

Порядок рассмотрения и утверждения схем землеустройства, а также контроль за их осуществлением устанавливаются субъектами РФ.

Утвержденная схема землеустройства служит основой для следующих действий: разработки текущих и перспективных планов развития народного хозяйства и схем размещения производительных сил; составления проектов межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства; разработки схем мелиорации земель, освоения новых и рекультивации нарушенных земель; разработки проектов противозерозийных мероприятий; технико-экономическое обоснования размещения и строительства объектов жилищного, промышленного и хозяйственного назначения, средств связи и транспорта; развития и размещения городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов.

Зонирование земель осуществляется в соответствии с планами развития городов и других поселений. Основные принципы и положения зонирования земель определяются правительством РФ. Зонирование земель производится на основе решений органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления о выделении в пределах подведомственной территории зон (зональные планы), устанавливаемых на основе одной или нескольких характеристик: правовой режим зоны; целевое назначение и разрешенное использование земельных участков в пределах зоны; место расположения производственных и социально-культурных объектов; параметры и нормативы застройки; иные характеристики. Решения о зонировании обязательны для исполнения.



Использование и охрана сельскохозяйственных земель осуществляется в соответствии с природно-сельскохозяйственным районированием земель, утверждаемым правительством РФ.

**Распределительно-перераспределительная функция** государства в отношении регулирования земельных отношений выражается:

– в проведении землеустроительных и других мероприятий, направленных на территориальное устройство земель, куда входит установление на местности границ административно-территориальных образований конкретных пользователей земель, устранение отдельных неудобств у них, отвод участков в натуре и т. п., что меняет их правовой статус;

– в изъятии земельных участков, используемых с нарушением земельного законодательства, с последующим предоставлением их другим лицам;

– в изъятии или принудительном выкупе земельных участков с последующей передачей их для государственных или муниципальных надобностей;

– в выделении из существующих землепользований новых земельных угодий с иным правовым режимом по основаниям, определяемым законом, например, при выходе членов сельскохозяйственных предприятий из состава этого предприятия для ведения крестьянского хозяйства.

Под распределением и перераспределением земель между пользователями понимается процесс их предоставления и изъятия для государственных, муниципальных, а также местных нужд граждан и их объединений. Данная функция осуществляется с учетом приоритетного использования земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственных нужд названных субъектов права.

Предоставление и изъятие земель взаимосвязаны и рассматриваются как стороны одного процесса. При его осуществлении государственные органы и органы местного самоуправления совершают совокупность действий, направленных либо на возникновение права пользования конкретным земельным участком у конкретных лиц, либо прекращение права пользования участками (и соответственно, на передачу их другим лицам или возврат в государственный запас).

В первом случае при предоставлении земель возникает необходимость в перераспределении земельных участков между

пользователями земли, а в другом – при изъятии земли – необходимость в применении правовой санкции в связи с нарушением пользователем возложенных на него обязанностей.

**Функция обеспечения надлежащего использования земель** выражается в применении государством таких нормативных мер, которые побуждают лица, использующие землю, к надлежащему исполнению своих обязанностей и прав относительно закрепленных за ними земельных участков. Данная функция многоаспектна, и в ней можно выделить следующие направления.

1. Применение налоговых форм воздействия. Так, освобождением от налога лиц, осуществляющих сельскохозяйственное освоение земель, государство стимулирует расширение размеров сельскохозяйственного использования земель.

2. Применение мер экономического стимулирования землепользователей. Например, установлением повышенных цен на экологически чистую продукцию государство стимулирует соблюдение экологических и санитарно-гигиенических правил использования земель.

3. Применение мер ответственности за нарушение земельного законодательства. Например, обязанность возвращать самовольно занятые земельные участки без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования, отбивает охоту к строительству на чужих участках.

4. Применение мер ответственности к тем пользователям земельными участками, которые не осуществляют мероприятий, направленных на предотвращение деградации и ухудшения земель, а также других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности, т. е. не занимаются их воспроизводством.

5. Внедрение нормативов деятельности на земельном участке, превышение которых влечет за собой определенные отрицательные последствия для виновных в этом лиц. Так, в интересах охраны здоровья человека, окружающей среды и для оценки состояния почв устанавливаются нормативы ПДК вредных веществ в почве, превышение которых является загрязнением земель, влекущим штраф по ЗК РФ.

6. Осуществление всеми землепользователями землеустройства для организации рационального использования предоставленных земель.

**Функция контроля за использованием и охраной земель.** Задачами государственного контроля за использованием и ох-

раной земель являются: обеспечение соблюдения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, а также гражданами, иностранными физическими и юридическими лицами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

**Охранительная функция** государства в регулировании земельных отношений в России представляет собой совокупность мероприятий, систематически осуществляемых и направленных на обеспечение надлежащего земельного правопорядка<sup>1</sup>.

В. Х. Улюкаев считает, что к основным функциям регулирования земельных отношений следует отнести также реализацию Закона “О плате за землю”; разрешение земельных споров между земельными собственниками, землевладельцами и землепользователями; охрану права собственности на землю, права землевладения и права землепользования<sup>2</sup>.

#### Библиографический список

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. ст. 3, 72, 130–133.

Закон РФ от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457; 1993. № 29. Ст. 1111.

Федеральный закон от 19 августа 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Закон Санкт-Петербурга от 23 июня 1997 г. № 111–35 “О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге” / Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1997. № 8. С. 91–103.

Положение о мониторинге земель в Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 183.

Постановление Правительства РФ от 17 августа 1998 г. № 962 “О департаментах Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 34. Ст. 4092.

Положение о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 258–291.

<sup>2</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 116–117.

РФ от 11 сентября 1998 г. № 1090 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 38. Ст. 4808.

Положение о Государственном комитете РФ по земельной политике. Утверждено постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1056 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4853.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*. М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*. М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*. М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

## *Лекция 9*

### **ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР**

#### **1. Назначение и виды землеустройства**

Назначение землеустройства определено в ст. 112 ЗК РФ как система мероприятий, направленных на осуществление земельного законодательства, решений государственных органов по вопросам использования и охраны земель, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов.

Задачами землеустройства являются организация рационального использования земель во всех отраслях народного хозяйства, создание благоприятной окружающей экологической среды, поддержание устойчивых ландшафтов и охрана земель.

Землеустройство обеспечивает:

– разработку федеральных и региональных программ использования и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства с учетом градостроительных, экологических, экономических и иных особенностей территории;

– межевание земель с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований, границ земельных участков по единой государственной системе и их техническое оформление;

– составление новых проектов и упорядочение существующих землевладений и землепользований с устранением неудобств в расположении земель;

– определение границ земельных участков, установление и отвод земельных участков в натуре, оформление планов (чертежей) границ земельных участков, подготовку документов для удостоверения права на земельные участки;

– разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства и других проектов, связанных с использованием и охраной земель;

- разработку рабочих проектов по рекультивации нарушенных земель, защите почв от водной и ветровой эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами;
- обоснование размещения и установления границ особо охраняемых территорий;
- закрепление и изменение на местности городской черты и черты сельских поселений;
- проведение топографо-геодезических, картографических, почвенных, агрохимических и других обследовательских и изыскательских работ;
- разработка землеустроительной документации, связанной с ресурсной оценкой, использованием и охраной земель, сохранением исторически сложившейся хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;
- проведение инвентаризации всех земель и систематическое выявление неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земель;
- составление кадастровых и тематических карт и атласов состояния и использования земельных ресурсов;
- проведение земельно-оценочных работ<sup>1</sup>.

Землеустройство проводится по решению государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления или по ходатайству всех пользователей земли конкретной территории, а также по инициативе комитетов по землеустройству.

Проекты землеустройства после утверждения заказчиком переносятся в натуру (на местность) с обозначением границ земельных участков и полей севооборотов знаками установленного образца.

Землеустроительные работы осуществляются на основании лицензий, выдаваемых в установленном порядке.

По содержанию землеустройство подразделяется на межхозяйственное и внутрихозяйственное. Эти два вида землеустройства при всех их различиях нельзя противопоставлять. При проведении внутрихозяйственного землеустройства могут проводиться межхозяйственные землеустроительные действия, и наоборот, межхозяйственное землеустройство требует проведе-

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 274–275.

ния внутривладельческих преобразований в землепользовании (землевладении). Такие ситуации складываются, например, при реорганизации колхозов, совхозов и других хозяйств, организации крестьянских (фермерских) хозяйств, упорядочении земельных отношений между соседними землепользователями.

Путем межхозяйственного землеустройства устанавливаются границы отдельных землепользователей и отграничиваются земли одних пользователей от других.

Важнейшей задачей межхозяйственного землеустройства является образование новых землепользователей путем предоставления земель разного рода сельскохозяйственным предприятиям, акционерным обществам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, промышленным предприятиям и т. д. Межхозяйственное землеустройство обеспечивает также упорядочение и рациональную организацию существующих землепользований, устранение неудобств в расположении земель (чересполосицы, вклиниваний и т. п.).

С помощью межхозяйственного землеустройства достигается правильное размещение производительных сил в стране и наиболее производительное использование земли. В частности, в задачи межхозяйственного землеустройства входит распределение и перераспределение земель между отдельными отраслями народного хозяйства и между отдельными пользователями земель.

Все действия по межхозяйственному землеустройству имеют определенное правовое значение, ибо они связаны с установлением, прекращением или изменением конкретных прав землепользователей. Поэтому обязательным условием проведения его является участие всех заинтересованных субъектов права в составлении проекта землеустройства. Межхозяйственное землеустройство имеет правовое значение еще и потому, что при его проведении проверяются правовые основания статуса землепользователей. Поэтому иногда на практике межхозяйственное землеустройство приводит к спорам между землепользователями. Эти споры разрешаются в административном порядке.

Межхозяйственное землеустройство по срокам (времени) его проведения может быть как первоначальным, так и последующим. Первоначальное – это землеустройство при отводе земельных участков, а последующее – проводимое в отношении уже существующих землепользований.

Межхозяйственное землеустройство должно проводиться таким образом, чтобы создавались наиболее благоприятные условия для внутрихозяйственного землеустройства.

Общее организационно-методическое руководство всем землеустроительным делом в нашей стране осуществляет Государственный комитет РФ по земельной политике (Госкомзем). Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1999 года № 1056. Этим же постановлением Всероссийское производственное проектное объединение (Росземпроект) с зональными проектными институтами, филиалами институтов и изыскательскими экспедициями передано Госкомзему. Оно преобразовано в Российский научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт земельных ресурсов (Росниземпроект).

Землеустроительными работами в субъектах Федерации руководят комитеты по земельной политике, в составе которых имеются соответствующие управления (отделы). Эти подразделения комитетов помимо учета земель, планирования землеустроительных работ и т. д. теперь осуществляют широкие контрольные функции: проверяют проведение землеустроительных работ, правильность использования земель их пользователями, обоснованность изъятия земель для государственных, муниципальных и общественных надобностей.

Государственный комитет РФ по земельной политике и его органы на местах:

- приостанавливают исполнение неправомερных решений по вопросам изъятия и предоставления земельных участков до рассмотрения протестов в соответствующих органах местного самоуправления, суде, арбитражном суде;

- привлекают к ответственности должностных лиц и граждан за нарушение земельного законодательства;

- выдают разрешения (лицензии) предприятиям, организациям и гражданам на проведение землеустроительных и других проектно-изыскательских работ;

- представляют на утверждение в установленном порядке нормативы цены земли, размеры земельного налога и арендной платы;

- осуществляют землеустройство, государственный контроль за использованием и охраной земель, дают обязательные для



исполнения предписания по устранению выявленных нарушений земельного законодательства;

- ведут земельный кадастр и мониторинг земель;
- выдают юридическим и физическим лицам документы, подтверждающие их право на земельный участок.

## **2. Землеустроительный процесс**

Под землеустроительным процессом понимается общий порядок выполнения отдельных землеустроительных действий. Он состоит из следующих взаимосвязанных и последовательных стадий: возбуждение ходатайства о проведении землеустроительного действия; подготовительные работы к составлению проекта землеустройства; составление проекта землеустройства; рассмотрение проектной документации и утверждение проекта; перенесение проекта в натуру (на местность); оформление и выдача землеустроительных материалов и документов; осуществление авторского надзора за выполнением проекта землеустройства собственниками земли, землепользователями и арендаторами<sup>1</sup>. Рассмотрим подробнее эти стадии.

*Возбуждение ходатайства* о проведении каких-либо землеустроительных действий производится путем подачи заявок заинтересованными в них юридическими лицами. Инициатива на проведение землеустроительного действия может исходить также и от государственных и муниципальных органов власти или от органов землеустроительной службы.

*Подготовительные работы* как стадия землеустроительного процесса представляют собой изучение условий и подготовку соответствующей информации и материалов для составления проекта. Они включают следующие операции:

- изучение состояния землеустроительного объекта;
- сбор, оценку, обработку и подготовку необходимой информации об объекте;
- подготовку графических и других материалов на данный объект;
- проведение полевых обследований и изысканий в той мере, в какой это оказывается необходимым для обеспечения проектирования;
- разработку и согласование задания на проектирование.

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право / Под ред. С. А. Боголюбова. С. 147.

Завершающим юридическим документом этой стадии является акт проведения обследовательских, изыскательских, подготовительных и иных работ.

*Составление землеустроительного проекта* по своему содержанию и значению является основной стадией землеустроительного процесса.

Проект землеустройства, состоящий из графической части (проектный план) и текстовой части, является главным юридическим документом этой стадии. В проекте разрабатываются и экономически обосновываются основные направления наиболее рационального и эффективного использования земель с учетом особенностей землеустроительного объекта.

Землеустроительные проекты составляются при участии собственников земли, землепользователей, арендаторов.

*Стадия утверждения проекта* завершается принятием государственными органами решения (постановления) об утверждении проекта, которое является правовым основанием для выполнения последующих стадий землеустроительного процесса, и в частности, перенесения проекта в натуру (на местность).

*Утвержденный проект землеустройства переносится в натуру* с закреплением границ на местности межевыми знаками установленного образца. Перенесение проекта в натуру производится при участии представителей собственников, землепользователей, арендаторов, которым перенесенные и закрепленные на местности границы показываются и сдаются в натуре. Выполненная работа оформляется актом установленного образца с приложением рабочего чертежа перенесенных границ.

На основании утвержденных и перенесенных в натуру проектов землеустройства собственникам, землепользователям и землевладельцам выдаются государственные акты (свидетельства) на право собственности, право пользования и право владения землей или вносятся изменения в ранее выданные акты. Выдается также проектная документация и другие материалы.

### **3. Понятие и содержание государственного земельного кадастра**

Государственный земельный кадастр – это систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате

проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и право-

вом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на них земельных участках и прочно связанных с этими участками объектов<sup>1</sup>.

О необходимости введения земельного кадастра говорили с момента принятия первых Основ законодательства о земле, т. е. с 1968 года, однако дальше разговоров дело практически так и не шло. И только с введением частной собственности на землю дело сдвинулось с мертвой точки.

Сбор и систематизация сведений о правовом положении, состоянии и использовании земли в РФ осуществляются по единой методике и определенной системе, которые обеспечивают характеристику земельного фонда.

Нормативной основой ведения государственного земельного кадастра являются ст. ст. 110, 111 ЗК РФ, Федеральный закон от 2 января 2000 № 28-ФЗ “О государственном земельном кадастре” и Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 года № 622<sup>2</sup>.

Государственный земельный кадастр создается и ведется с целью информационного обеспечения:

- государственного и муниципального управления земельными ресурсами;
- государственного контроля за использованием и охраной земель;
- мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия земель;
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- землеустройства;
- экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов;
- установления обоснованной платы за землю;
- иной, связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками деятельности.

Деятельность по ведению государственного кадастра осуществляется в соответствии со следующими принципами:

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ “О государственном земельном кадастре” // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2 Ст. 149.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 609.

- 1) единства системы и технологии ведения государственного земельного кадастра на всей территории Российской Федерации;
- 2) непрерывности внесения в государственный земельный кадастр изменяющихся характеристик земельных участков;
- 3) открытости сведений государственного земельного кадастра;
- 4) сопоставимости и совместимости сведений государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах.

Единство и сопоставимость земельно-кадастровых данных обеспечиваются единством принципов и методов его ведения, а также унификацией земельно-кадастровых документов.

Земельные ресурсы являются одной из наиболее важных составных частей общей системы природных ресурсов наряду с водными, лесными ресурсами, недрами и т. п. В связи с этим земельный кадастр как совокупность сведений о всех землях ведется в тесной взаимосвязи и на основе принципа совместимости с территориальным, лесным, водным кадастрами и кадастрами других видов природных ресурсов. Для получения достоверных первичных сведений используются надежные современные методы сбора информации, такие как космические съемки, аэросъемки, наземные инструментальные съемки, топографо-геодезические, почвенные и другие обследования и изыскания.

Данные государственного земельного кадастра являются государственным информационным ресурсом и находят свое применение в самых различных сферах управленческой, хозяйственной и иной деятельности. Вместе с тем законодательство определяет направления деятельности, где применение земельно-кадастровой информации является обязательной:

- при планировании, использовании и охране земель;
- в случаях изъятия и предоставления земель для государственных, муниципальных и иных нужд;
- при определении платежей за землю;
- при проведении землеустроительных мероприятий;
- при оценке хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий и организаций;
- при осуществлении государственного контроля и других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель.

В связи с развитием рыночных отношений в сфере земельной собственности и землепользования земля в настоящее время выступает не только как объект хозяйственной деятельнос-

ти, но и как объект недвижимого имущества с вовлечением ее в гражданский оборот и применением в отношении нее всех соответствующих экономических рыночных атрибутов: земельный налог, арендная плата, цена земли, сделки с землей и т. п. Земельно-кадастровая информация является основой для оценки земли как объекта недвижимости и нормального функционирования ее в гражданском обороте.

В народном хозяйстве земля выступает в двух основных значениях: как пространственный операционный базис, т. е. место для размещения и нормального функционирования объектов человеческой деятельности (производственные, культурно-бытовые и иные), и как основное средство производства сельскохозяйственной продукции, т. е. как предмет труда и средство труда. Вместе с тем, относя землю к объектам имущества и основным средствам производства, надо всегда помнить, что это имущество особого рода, как и средство производства. Она ограничена в пространстве и размерах (особенно применительно к сфере сельскохозяйственного производства); она не может быть ничем равноценно заменена; она не перемещается как объект хозяйствования и невоспроизводима с точки зрения приращения ее размеров; наконец, она обладает совершенно уникальным и ничем не заменимым свойством, называемым почвенным плодородием. Поэтому хозяйственное использование земли связано с необходимостью учета сложного комплекса природных, экономических, экологических, технологических, технических и иных факторов, которые должны найти соответствующее отражение в земельно-кадастровой информации.

Земельно-кадастровая информация должна быть доступной для всех заинтересованных в ней юридических и физических лиц (за исключением сведений, составляющих государственную тайну). Она должна быть представлена в наглядной и удобной для практического использования форме.

Земельно-кадастровая информация имеет тесную связь с другими функциями государственного управления земельным фондом, поскольку данные кадастра служат исходной информацией для их осуществления.

Рассмотрим содержание государственного земельного кадастра.

Земельный кадастр состоит из четырех взаимосвязанных элементов: государственной регистрации собственников земли и

землепользователей; государственного учета количества и качества земель; бонитировки почв; экономической оценки земель<sup>1</sup>.

*Государственная регистрация* представляет собой официальное удостоверение права собственности на землю и права пользования ею. Регистрация производится путем записи соответствующих данных в государственной земельно-кадастровой книге (1-й раздел) района: наименование юридического или физического лица или фамилия физического лица; срок, на который предоставлена земля в пользование; вид права на землю; площадь участка по видам права на землю; наименование документа, на основании которого предоставлен участок; краткая характеристика режима использования земли.

Регистрация указанных данных производится на основании решений соответствующих органов о предоставлении земельного участка в собственность или пользование после перенесения границ участка в натуру и выдачи правоустанавливающих документов.

Государственной регистрации подлежит не только установление права субъекта на землю (права собственности и др.), но и прекращение ими или изменение этого права, если оно подтверждено документально. В частности, государственной регистрации подлежат все сделки с землей (купли-продажи, дарения, мены и т. д.). Регистрация производится по заявлению граждан или юридических лиц органами юстиции.

*Государственный учет* количества и качества земель ведется по их фактическому состоянию и использованию, при этом все изменения, происходящие в этих показателях, фиксируются только после того, как они произошли в натуре, иначе говоря, проектная документация не может служить основанием для внесения в учетные данные таких изменений.

Учет ведется по субъектам права на землю и объектам этого права в разрезе административно-территориальных образований: сельский населенный пункт (поселок), город, район, область, край, республика, Федерация.

Основной учетной единицей является угодье по официально установленной классификации, при этом устанавливается и фиксируется степень отклонения видов или подвидов угодий от средних показателей, имеющих существенное значение (нарушенные, малопродуктивные, загрязненные земли).

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 151–154.

Также отдельно выделяются и особо ценные или высокопродуктивные угодья: орошаемые, осушенные, подвергнутые коренному улучшению и т. п.

Данные учета имеют не только хозяйственное, но и правовое значение. Так, зафиксированные при учете площади сельскохозяйственных угодий могут быть изменены или переведены в другие виды угодий только в установленном порядке. В случае ухудшения качества земель или неправильного их использования данные государственного учета принимаются в качестве исходных.

Сведения госучета кладутся в основу различных государственных мероприятий по использованию и охране земель, в том числе контрольных, а также землеустроительных. Наконец, данные учета являются одним из оснований для установления условий сделок с землей и определения нормативной, договорной или залоговой цены земли.

По характеру получения информации государственный учет земель подразделяется на первичный (основной) и текущий (последующий).

Первичный учет осуществляется периодически на основе инструментальных съемок с использованием планово-картографических и иных материалов. Он включает подготовительные, полевые и камеральные (лабораторные) работы.

Задачей текущего учета является выявление изменений, происшедших в состоянии и использовании земель, и отражение их в данных первичного учета. При этом определяются не только фактически происшедшие изменения, но и их законность.

Для целей учета проводятся съемки, обследования и специальные обмеры. Применяются два способа отражения учетных данных: графический (на планово-картографических материалах) и текстовой (в книгах, списках и др.).

При учете количества земель определяются площадь земельного фонда и распределение его по административно-территориальным образованиям, категориям земель, землепользователям, угодьям и их подвидам. Характеристика землепользователей и угодий дается как в целом по всем землям, так и отдельно по орошаемым и осушенным землям.

*Бонитировка почв* (от латинского слова *bonitas* – доброкачественность) – качественная характеристика почв, выражаемая в оценочных единицах (бонитетах).

Качество угодий характеризуется по ряду признаков и свойств. Прежде всего выделяются категории пригодности земель для использования под сельскохозяйственные угодья и устанавливаются классы таких земель. Затем дается характеристика всех угодий по механическому составу почв и признакам, влияющим на плодородие (кислотность, переувлажненность, заболоченность и др.); сенокосов и пастбищ – по их культуртехническому состоянию; почв пашни – с агропроизводственной точки зрения.

Данные бонитировки указывают на сравнительную ценность почв разных групп, генетически близких по их природным признакам. Эти данные могут иметь самостоятельное практическое значение. В то же время они выступают как предварительный этап экономической оценки земель.

В результате бонитировки формируются земельно-оценочные группы почв, располагаемые в порядке возрастания или убывания природного плодородия почв (ранжированные группы). Контрольным показателем плодородия почв служит показатель средней многолетней урожайности типичных для данных почв сельскохозяйственных культур.

Средние значения природных показателей плодородия почв (гумус, питательные вещества и т. д.) суммируются и выражаются в условных величинах (за 100 баллов взято наивысшее значение). Построенная таким образом шкала оценок и называется шкалой бонитета, а составляющие ее баллы оценки – баллами бонитета.

*Экономическая оценка земель* представляет собой установление ценности отдельных групп земель не только по их естественному (качественному) состоянию, как при бонитировке, но и по экономическим показателям. Данные экономической оценки определяют предполагаемую (возможную, ожидаемую) эффективность сельскохозяйственного производства в конкретных данных экономических условиях, при данном определенном уровне применяемых технологий и т. п.

Данные оценки также выражаются в относительных величинах – баллах, однако в качестве критериев оценки применяются не природные свойства земли, а урожайность сельскохозяйственных культур в их усредненном выражении. Баллы бонитета почв при этом используются в качестве таксономической



(классификационной) основы. Полученные таким образом оценочные таблицы называются шкалами экономической оценки земель.

Показатели экономической оценки применяются в процессе государственного управления земельным фондом, для обоснования ставок земельного налога, при оценке эффективности проектных решений в землеустройстве. В зависимости от выбранных критериев оценка может быть общей (в качестве критерия оценки принимается совокупная урожайность всех возделываемых культур) и частной (в качестве критерия принимается урожайность отдельной культуры).

В целом государственный земельный кадастр включает в себя состав сведений и документов.

Он содержит сведения о:

- земельных участках;
- территориальных зонах;
- землях и границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление;
- землях и границах субъектов Российской Федерации;
- землях и границах Российской Федерации.

Документы государственного земельного кадастра подразделяются на основные, вспомогательные и производные.

К основным документам государственного земельного кадастра относятся Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы).

К вспомогательным документам государственного земельного кадастра относятся книги учета документов, книги учета выданных сведений и каталоги координат пунктов опорной межевой сети.

К производным документам кадастра относятся документы, содержащие перечни земель, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований; доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов; статистические отчеты; аналитические обзоры; производные кадастровые карты (планы); иные справочные и аналитические документы.

Ведение государственного земельного кадастра на всей территории страны законодательством возложено на Государственный комитет РФ по земельной политике и его органы на местах. При этом Положением о порядке ведения государственного

земельного кадастра установлено разграничение их компетенции при выполнении этой работы.

В сельских населенных пунктах работу по сбору и уточнению земельно-учетных данных на подведомственной территории организует сельская (поселковая) администрация.

Основным звеном, осуществляющим работу по ведению земельного кадастра, являются районные комитеты по земельной политике. В частности, они выполняют следующую работу:

- производят регистрацию данных о собственниках земли и землепользователях и предоставленных им земельных участках в соответствии с требованиями о ведении земельного кадастра;

- создают информационные банки о наличии земель в районе, их состоянии и характере использования;

- собирают, обобщают, систематизируют сведения об изменениях, происшедших в составе земель, предоставленных конкретным субъектам, и вносят текущие изменения в земельно-кадастровую документацию;

- ежегодно по состоянию на 1 февраля составляют отчет о наличии и использовании земельного фонда района, представляют его в вышестоящий комитет по земельной политике (областной, краевой, республиканский). Отчет представляет собой баланс земель района, который согласовывается с местными природоохранными органами и утверждается местной администрацией.

Областные, краевые, республиканские комитеты Госкомзема:

- осуществляют работу по руководству и координации деятельности районных (городских) комитетов по вопросам ведения государственного земельного кадастра;

- принимают, рассматривают и обобщают районные (городские) отчеты о состоянии и использовании земель районов и на этой основе создают информационный банк о состоянии и использовании земельного фонда области, края, республики;

- ежегодно не позднее 1 марта представляют в Госкомзем РФ согласованный с природоохранными органами и утвержденный администрацией отчет о состоянии и использовании земельного фонда области, края, республики.

К компетенции Госкомзема РФ относится:

- организация работ по картографированию земель, а также проведению специальных обследований (почвенных, геоботанических, топографо-геодезических и др.);

– организация работ по бонитировке и экономической оценке земель и использованию результатов оценки в народном хозяйстве;

– рассмотрение, анализ и обобщение областных, краевых, республиканских отчетов о состоянии и использовании земель;

– изучение состояния спроса на земельно-кадастровую информацию, степень его удовлетворяемости, принятие мер по совершенствованию ведения государственного земельного кадастра;

– организация и осуществление изучения и хранения земельно-кадастровой информации, а также издание и распространение подлежащих опубликованию материалов государственного земельного кадастра;

– представление в правительство РФ не позднее 30 апреля каждого года государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель Российской Федерации, составленного совместно с Министерством природных ресурсов РФ на основе данных государственного земельного кадастра и мониторинга земель.

Ерофеев считает, что в целях совершенствования учетной функции регулирования земельных отношений необходимо провести следующие изменения<sup>1</sup>.

1. Коренное изменение ведения земельного кадастра, который должен изменить свою функцию и вместо производственной роли играть правовую роль, обеспечивая надлежащую информацию о правовом положении каждого земельного участка (какие права и обязанности у лиц, использующих данный земельный участок, должны возникать; какие мероприятия они должны осуществлять на этом участке по регулированию водного, солевого, питательного режима почв, по охране смежных природных объектов и т. п.).

2. Изменение земельно-кадастровой единицы учета: на смену абстрактным земельным массивам должны прийти конкретные участки с точно обозначенными границами, с однородными почвенными особенностями, т. е. угодья.

Деление земельного фонда России на категории земель представляется не соответствующим системе рыночных земельных отношений; категоризация земель нужна была для централизованного планово-командного ведения народного хозяйства. Не-

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 266–268.

даром была отменена Президентом РФ ст. 4 Земельного кодекса РФ, в которой земельный фонд классифицируется на категории земель.

3. Изменение критериев учета земельных участков, поскольку для земельно-правового регулирования важна не столько информация о земле как о природном теле, сколько знание об участке как о средстве производства: о недостатках (низкое состояние гумуса в почве, недостаток влаги, наличие эрозионных процессов и т. п.) и достоинствах его (высокое плодородие, нахождение питательных веществ в усвояемой для растений форме и т. д.); об экологических взаимосвязях участка с другими природными ресурсами и т. п.

Данные критерии должны отражать комплекс показателей, имеющих экологическое, экономическое, социальное значение, юридически значимых для земельно-правового регулирования, на основании которого государство вправе вмешаться в земельные правоотношения, если они начинают складываться в направлении, вредном и опасном для национальной безопасности.

4. Земельно-кадастровый учет должен быть расширен; прежнее его фокусирование только на учете земель приводит к негативным последствиям, поскольку земля учитывается вне ее экосвязей с другими природными объектами и ее места в агроландшафте. Учет земли по агроландшафтам и другим экологическим показателям должен прийти на смену категорированию земель, поскольку последнее базируется на голом экономическом расчете без учета экологических условий и особенностей той или иной местности, а игнорирование этих условий сводит на нет все усилия в обеспечении рационального использования земель.

#### **Библиографический список**

Закон РФ от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457; 1993. № 29. Ст. 1111.

Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре" // Собрание законодательства РФ. 2000. Ст. 149.

Указ Президента РФ от 11 декабря 1993 г. № 2130 "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 50. Ст. 4868.

Положение о мониторинге земель в Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 183.

Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 622 “О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации” и Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 609.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*. М.: Новый Юрист, 1998. 544 с.

Земельное право России: Учебник. М.: Былина, 1997. 408 с.

Земельное право России: Учебник по специальности “Правоведение” / Под ред. *В. В. Петрова*. М.: Зерцало, 1997. 300 с.

Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. *С. А. Боголюбова*. М.: Норма-Инфра, 1999. 400 с.

## **ОХРАНА И ВОСПРОИЗВОДСТВО ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

### **1. Понятие, задачи и содержание охраны и воспроизводства земельных ресурсов**

Под охраной земель в широком смысле понимается система правовых, экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, направленных

на рациональное использование, защиту от вредных воздействий и ухудшения качественного состояния, выбытия продуктивных земель из хозяйственного оборота и восстановление земель<sup>1</sup>.

Качество земель может ухудшиться по двум причинам: из-за нерациональной деятельности человека в процессе их хозяйственного использования и в результате воздействия природных факторов (эрозия почв, заболачивание и т. п.). Соответственно охрана земель предполагает решение следующих основных задач:

- предотвращение деградации и нарушения земель и других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности;
- предотвращение вывода из оборота продуктивных земель в связи с изъятием их для несельскохозяйственных нужд и ухудшением качественного состояния;
- устранение причин, порождающих ухудшение качественного состояния земель;
- компенсация сокращения площади и ухудшения качества продуктивных земель путем воспроизводства земельных ресурсов;
- рациональное использование земель (эксплуатация методами, обеспечивающими сохранение их качества);
- создание механизма учета и проверки экологического состояния земель, а также обеспечение собственников земли и

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 156.

землепользователей экологическими нормативами режимов оптимального использования земельных участков<sup>1</sup>.

Неотъемлемой частью комплекса земельно-охранительных мероприятий является воспроизводство сельскохозяйственных земельных ресурсов. Как одна из функций государственного управления земельным фондом воспроизводство земельных ресурсов представляет собой основанную на законодательстве деятельность государственных органов по сохранению, восстановлению и улучшению полезных свойств земли в процессе ее использования.

Содержание охраны и воспроизводства земель составляют мероприятия и действия, выполнение которых направлено на достижение этих целей. К таким мероприятиям и действиям относятся: рациональная организация территории; защита земель от водной и ветровой эрозии, селей; защита от подтопления, засоления, иссушения, загрязнения отходами, химическими и радиоактивными веществами и от других разрушительных процессов, а также от заражения карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорняками, кустарником и мелколесьем и других процессов, ухудшающих качество земель; снятие, хранение и использование верхнего плодородного слоя земли (землевание); установление приоритета сельскохозяйственных земель перед несельскохозяйственными; запрещение и ограничение изъятия земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд; мелиорация земель; рекультивация нарушенных земель; консервация деградированных и загрязненных токсичными отходами земель. Рассмотрим подробнее некоторые из этих мероприятий.

*Под рациональной организацией территории* понимается ее научно обоснованное организационно-хозяйственное устройство с целью планомерного и хозяйственно-целесообразного использования земли в соответствии с ее естественными свойствами и целевым назначением. Рациональная организация территории является важной составной частью землеустройства, она включает в себя следующие элементы:

– производственно-хозяйственное зонирование территории хозяйства;

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 156.

- отграничение севооборотных массивов, установление видов севооборотов и их местоположения;
- определение местоположения и внутрихозяйственное устройство сенокосов;
- внедрение пастбищеоборотов и их внутрихозяйственное устройство;
- размещение внутрихозяйственных коммуникаций и производственных центров<sup>1</sup>.

*Защита земель от водной и ветровой эрозии* осуществляется по единой Государственной программе повышения плодородия почв России, утвержденной Правительством РФ от 6 июня 1991 года.

Под эрозией почвы понимается разрушение ее водой и ветром. По характеру разрушения эрозию почвы подразделяют на естественную и антропогенную, т. е. связанную с хозяйственной и иной деятельностью человека (чрезмерной вырубкой лесов, строительными работами и т. п.).

Борьба с эрозией почв является особым видом защиты и воспроизводства земельных ресурсов, однако зачастую она бывает тесно связана с проведением мероприятий по мелиорации земель. Меры по борьбе с эрозией носят комплексный характер и должны включать организационно-хозяйственные, агротехнические, лесомелиоративные и гидротехнические мероприятия.

Землепользователи и собственники земли обязаны выполнять все агротехнические противоэрозийные мероприятия, а также другие виды противоэрозийных работ, включая создание защитных лесных насаждений и простейших гидротехнических сооружений своими силами и средствами, предусматривая это в производственно-финансовых планах. При этом руководители и специалисты сельскохозяйственных предприятий и организаций несут персональную ответственность за выполнение указанных требований.

Некоторые работы по защите почв от эрозии выполняются за счет средств федерального бюджета. К ним, в частности, относятся:

- проектно-изыскательские работы, включая почвенные и геоботанические обследования, учет и оценку качества земель;

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 158.



- создание полезащитных лесных полос, закрепление и облесение оврагов, балок, берегов рек и водоемов, песков и других неудобных земель;
- террасирование склонов, строительство противозерозионных гидротехнических и противоселевых сооружений;
- строительство прудов, водоемов и лиманов, имеющих межхозяйственное значение.

Ответственность за организацию и осуществление противоэрозийных мероприятий возложено на Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ, указания которого по этим вопросам являются обязательными для всех хозяйствующих субъектов.

Противоэрозийные мероприятия предусматриваются и обосновываются специальными проектами (схемами), согласовываются с местными службами и органами Госкомзема. Эти же службы в порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной следят за:

- своевременным и правильным внедрением комплекса организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических противоэрозийных мероприятий;
- принятием мер к прекращению действия активных очагов эрозии почв;
- сохранностью защитных лесонасаждений и противоэрозийных гидротехнических сооружений.

*Защита земель от подтопления грунтовыми водами, заболачивания, засоления, загрязнения отходами, химическими и радиоактивными веществами, а также от заражения карантинными вредителями и болезнями, зарастания сорняками, кустарником и мелколесьем и от других процессов, ухудшающих качество земель, предусматривается специальными проектами по мелиорации и улучшению земель и осуществляется всеми землепользователями и собственниками земли в обязательном порядке.*

Невыполнение или ненадлежащее выполнение мероприятий по защите земель влечет административную или уголовную ответственность виновных лиц. Законодательство допускает также возможность принудительного изъятия земельных участков у таких лиц без возмещения им стоимости убытков, связанных с изъятием, или стоимость самих земель.

*Землевание* как мероприятие по охране продуктивных земель и их воспроизводству представляет собой снятие, хранение и использование верхнего плодородного слоя почв тех земельных участков, которые изымаются для несельскохозяйственных целей. Хозяйственное использование таких почв осуществляется путем нанесения их на непригодные для сельскохозяйственных целей земельные участки и введения последних в сельскохозяйственный оборот. Осуществление этих мероприятий предусматривается законодательством (ст. 101 ЗК РФ) и является обязательным при изъятии земель для несельскохозяйственных целей. Проект землевания входит в перечень материалов землеустроительного дела по изъятию и предоставлению земельных участков. Землевание осуществляется за счет тех лиц, в пользу которых изымаются земельные участки, и должно быть проведено в установленные проектом сроки.

*Установление приоритета земель сельскохозяйственного назначения* представляет собой запрещение или ограничение изъятия продуктивных земель для несельскохозяйственного использования. Приоритет земель сельхозназначения установлен ст. ст. 24–27 ЗК РФ. Так, в соответствии со ст. 26 ЗК РФ земли, пригодные для нужд сельского хозяйства, предоставляются прежде всего для сельскохозяйственных целей. При этом степень пригодности земель для сельскохозяйственного использования должна быть обоснована данными земельно-кадастровой оценки.

Как известно, для строительства промышленных предприятий и иных несельскохозяйственных объектов должны предоставляться земельные участки несельскохозяйственного назначения или непригодные для использования в сельском хозяйстве или, в крайнем случае, сельскохозяйственные угодья худшего качества по земельно-кадастровой оценке.

Законодательством устанавливается группа высокопродуктивных и особо ценных земель, изъятие которых для целей, не связанных с их основным назначением, полностью запрещается. Так, в соответствии со ст. 24 ЗК РФ изъятие особо ценных для данного региона продуктивных земель, в том числе опытных полей (участков) научно-исследовательских и образовательных учреждений, а также земель природно-заповедного фонда, историко-культурного назначения и других особо охраняемых территорий, не допускается. Перечень таких земель устанавли-

ливается краевыми, областными и республиканскими органами исполнительной власти.

Изъятие земель пригородных и зеленых зон города, а также занятых лесами первой группы для государственных и муниципальных нужд, также допускается только в исключительных случаях, а лесов первой группы – по постановлению правительства РФ.

*Мелиорация земель* рассматривается законодательством как одно из важнейших мероприятий по охране и воспроизводству земельных ресурсов.

Под мелиорацией понимается совокупность гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозийных, агролесомелиоративных и других мероприятий, направленных на коренное улучшение земель<sup>1</sup>. Особенно большое общественное значение имеет мелиорация земель сельскохозяйственного назначения. Государственной программой повышения плодородия почв Российской Федерации определены объемы и сроки выполнения значительных работ по мелиорации земель.

Мелиорируемые земли подразделяются на два основных вида: с неблагоприятным водным режимом (избыточной или недостаточной влажностью); с неблагоприятными физическим и химическим составами (засоление, загрязнение и пр.).

Земли первой группы нуждаются в проведении оросительных или осушительных мероприятий, а второй группы – в специальных мелиоративных мероприятиях по коренному улучшению земель.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы (виды) мелиорации земель:

а) гидромелиорация – регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв посредством мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем и гидротехнических сооружений. Она может быть осушительная, оросительная, противопаводковая и др.;

б) агролесомелиорация – проведение комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством защитных лесных насаждений. Лесонасаждения могут быть противоэрозийными, полезащитными и пастбищезащитными;

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ “О мелиорации земель” // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

в) культуртехническая мелиорация – комплекс мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель. Эти мероприятия предполагают расчистку земель от кустарника, кочек, пней; мелиоративную обработку солонцов; рыхление, пескование, землевание, плантаж и другие работы;

г) химическая мелиорация – комплекс мероприятий по улучшению химического и физического свойства почв: известкование, гипсование и фосфоритование почв.

Мелиоративные земли (мелиоративный фонд) подлежат особому учету в составе земельного кадастра.

Мелиорация земель проводится на основе специальных проектов, разрабатываемых в соответствии с технико-экономическими обоснованиями.

*Рекультивация* нарушенных земель означает восстановление и введение в хозяйственный оборот земель, нарушенных в результате производственной и иной хозяйственной деятельности (разработка полезных ископаемых, строительство промышленных объектов).

Под восстановлением земель понимается как выравнивание их поверхности (засыпка, планировка и т. д.), так и повышение плодородия почв до необходимого уровня путем внесения удобрений. В первом случае рекультивация называется технической, во-втором – биологической.

В зависимости от способа последующего хозяйственного использования рекультивированных земель рекультивация подразделяется на сельскохозяйственную, лесохозяйственную (посадка деревьев) и рыбохозяйственную (устройство прудов и рыборазведение).

Рекультивация земель осуществляется за счет средств тех предприятий и организаций, которым предоставлялись земельные участки и которые осуществляли деятельность, связанную с нарушением земель. Данные предприятия обязаны снимать с предоставленных участков и хранить плодородный слой земли, а затем наносить его на рекультивируемые земли или на малопродуктивные угодья. Виды рекультивации, условия и сроки проведения этих работ устанавливаются на основе соответствующих проектов органами, предоставляющими в пользование земельные участки.

Передача восстановленных земель производится в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 февраля

1994 г. № 140 “О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя земли” и “Основными положениями о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы” от 22 декабря 1995 года, утвержденными приказом Министерства охраны окружающей природной среды и природных ресурсов и Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству.

Приемка-передача производится комиссией, назначенной администрацией того района (города), на территории которого находятся земли. При наличии дефектов, недоделок комиссия устанавливает срок исправления. Акт приемки-передачи рекультивированных земель не позднее чем в двухнедельный срок утверждается администрацией района.

*Под консервацией деградированных и загрязненных* токсичными отходами земель понимается вывод их из хозяйственного оборота с целью сохранения и восстановления плодородия почвы и улучшения окружающей природной среды. Нормативной основой для консервации земли служит ст. 101 ЗК РФ и Положение о порядке консервации деградированных и загрязненных земель, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 года № 555<sup>1</sup>.

Деградированными признаются земли, на которых в результате антропогенных или природных факторов происходят устойчивые негативные процессы изменения качественного состояния почв. Консервация земель или временное исключение их из хозяйственного оборота осуществляется для прекращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных территорий.

Консервации подлежат:

а) сельскохозяйственные угодья с сильно эрозированными, сильно засоленными, сильно заболоченными почвами, подверженные опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых, в случаях, когда дальнейшее использование этих земель по целевому назначению приводит к развитию негативных процессов, ухудшению состояния почв и экологической обстановки;

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 505.

б) земли, загрязненные токсичными промышленными отходами свыше ПДК или радиоактивными веществами свыше допустимых уровней.

Выводимые из хозяйственного оборота в связи с консервацией земли могут быть по решению местной администрации изъяты из законного владения собственников или пользователей (если они не в состоянии создать необходимые условия для восстановления деградированных земель). В этом случае изъятые участки зачисляются в земельный запас. Но могут быть оставлены во владении соответствующих субъектов, если все необходимые условия для консервации будут обеспечены.

## **2. Государственный контроль за использованием и охраной земель**

Система контроля за использованием и охраной земель включает в себя осуществление контроля за использованием и охраной земель, а также ведение мониторинга земель.

*Задача государственного контроля* за использованием и охраной земель состоит в обеспечении соблюдения всеми государственными органами, общественными объединениями и гражданами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель.

Государственный контроль за использованием и охраной земель является всеобщим (охватывает все категории земель и распространяется на всех пользователей земли) и постоянным.

Система органов земельного контроля включает законодательные и исполнительные органы Российской Федерации общей компетенции, специально уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления и общественных инспекторов.

К числу высших органов общей компетенции относятся президент, Федеральное Собрание, правительство РФ. На них возложены общегосударственные функции в области нормотворчества, установления общего порядка рационального использования и охраны земельных ресурсов, а также осуществление государственного контроля в этой сфере.

Вопросы регулирования отношений по рациональному использованию и охране земель и осуществлению контроля в регионах отнесены к компетенции представительных и исполнительных органов субъектов Федерации.

К органам общей компетенции можно отнести и органы местного самоуправления.

Специально уполномоченными органами государственного контроля являются Государственный комитет РФ по земельной политике, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство здравоохранения РФ (органы санитарно-эпидемиологического надзора), Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (органы архитектурно-строительной службы), Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба лесного хозяйства России.

В целях привлечения широкой общественности к осуществлению контроля за использованием и охраной земель приказом Госкомзема РФ на местах назначаются внештатные общественные инспекторы по использованию и охране земель соответствующих территорий из числа лиц, хорошо знающих земельное законодательство, имеющих опыт работы в деле сохранения и улучшения природной среды.

Общественные инспекторы осуществляют свою работу под руководством соответствующих комитетов по земельной политике и обеспечиваются ими законодательными актами, инструкциями, рекомендациями, разъяснениями и иными нормативно-методическими документами.

Рассмотрим полномочия некоторых органов исполнительной власти специальной компетенции и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль<sup>1</sup>.

*Государственный комитет РФ по земельной политике* и его органы на местах осуществляют контроль за:

- соблюдением предприятиями, организациями и гражданами земельного законодательства и установленного режима использования земельных участков в соответствии с целями, для которых они предоставлены;
- пресечением самовольного занятия земельных участков и других правонарушений;

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 “Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

- предоставлением достоверных сведений о наличии, состоянии и использовании земельных участков, а также информации о наличии свободного земельного фонда;
- своевременной рекультивацией нарушенных земель, восстановлением плодородия и других полезных свойств земли;
- проектированием, размещением и строительством объектов, деятельность которых связана с негативным влиянием на состояние земель;
- соблюдением установленных сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении им земельных участков;
- своевременным возвратом земель, предоставленных во временное пользование.

К компетенции *Государственного комитета РФ по охране окружающей среды* и его органов на местах относится контроль за:

- выполнением природоохранных требований при отводе земель под все виды хозяйственной деятельности;
- соблюдением экологических норм при разработке новой техники, технологий и материалов для обработки почв, а также при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий и других объектов;
- предотвращением захламления земель, а также загрязнения почв сточными водами, пестицидами, минеральными удобрениями, токсичными и радиоактивными веществами;
- соблюдением установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного и рекреационного назначения;
- осуществлением мероприятий, предусмотренных проектами землеустройства и другими проектами в части охраны почв и рационального использования земель;
- достоверностью сведений, используемых при ведении государственного земельного кадастра, мониторинге земель и землеустройстве.

К компетенции *Министерства здравоохранения РФ* относится контроль за:

- соблюдением санитарного законодательства и санитарных правил при использовании земельных участков, установлении охранных, санитарных, защитных, оздоровительных и рекреационных зон, при проектировании и эксплуатации промышленных предприятий и объектов по использованию, переработ-



ке и захоронению радиоактивных, токсичных, бытовых материалов и отходов;

– предотвращением заражения земель бактериально-паразитарными и карантинными вредными организмами, загрязнения химическими и радиоактивными веществами.

*Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу* и местные органы архитектурно-строительной службы осуществляют контроль за:

– предотвращением самовольного строительства;

– соблюдением строительных требований при использовании земель для строительства тех или иных объектов.

Должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель в пределах установленной для них компетенции, имеют право:

– направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для привлечения виновных лиц к ответственности;

– предъявлять иск в суде и арбитражном суде о возмещении ущерба, причиненного в результате таких нарушений;

– приостанавливать промышленное, гражданское и иное строительство, разработку месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатацию объектов, проведение агротехнических, лесомелиоративных, геолого-разведочных и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства и могут привести к уничтожению, загрязнению, заражению и порче плодородного слоя земли, развитию эрозии, засолению и другим процессам, снижающим плодородие почв на определенной территории;

– вносить в местную администрацию предложения о полном или частичном изъятии земель в случаях использования их не по назначению, нерационально или способами, приводящими к снижению почвенного плодородия, ухудшению экологической обстановки, а также в случае неиспользования участков в сроки, предусмотренные законодательством;

– оформлять протоколы о нарушениях земельного законодательства;

– беспрепятственно посещать предприятия и организации, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, пользовании и аренде;

– давать предприятиям и организациям, а также гражданам обязательные для исполнения наказания и предписания по вопро-

сам охраны земель, устранения нарушений земельного законодательства;

- получать от министерств и ведомств соответствующую статистическую отчетность о состоянии и использовании земель;

- привлекать в необходимых случаях специалистов для обследования земельных угодий, проверки выполнения мероприятий по охране земель;

- приостанавливать исполнение неправомерных решений по изъятию и предоставлению земельных участков до рассмотрения протестов в соответствующих органах (вышестоящем органе исполнительной власти, суде, арбитражном суде);

- вносить в соответствующие финансово-кредитные органы обязательные для исполнения предписания о прекращении финансирования (кредитования) строительства, эксплуатации объектов, иных работ в случае их приостановки, а также при отсутствии документов, удостоверяющих права на землю.

Контрольная деятельность, так же как и всякая исполнительно-распорядительная деятельность органов государства, протекает в определенных правовых формах, установленных законодательством.

Правовые формы земельного контроля в зависимости от характера их последовательного применения можно разделить на три вида: информационное обеспечение контроля; принятие решений по результатам контроля; исполнение решений контрольных органов<sup>1</sup>.

*Информационное обеспечение контроля.* Для того чтобы принять квалифицированное решение по результатам земельного контроля, любой орган контроля должен располагать точной и объективной информацией о том, есть ли нарушение земельного законодательства, в чем оно выражается, кто виновен в этом, что нужно предпринять, чтобы правонарушение оказалось длящимся, каков вред, причиненный правонарушением, а если правонарушение еще не наступило, как его предупредить или пресечь в самом его начале.

Возникают и другие вопросы на первоначальной стадии земельного контроля. Их выяснение требует сбора материалов (документов), проведения проверок, ревизий, исследования

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 178–186.

(анализа) этих материалов. В необходимых случаях может назначаться экспертиза материалов, полученных в процессе земельного контроля.

Независимо от того, проводит ли государственный инспектор плановую проверку состояния использования земель или выезжает по жалобе, закон дает ему право совершать ряд правовых действий:

а) проверку законности оснований пользования земельным участком;

б) обследование фактического состояния использования или неиспользования земель;

в) проверку использования земель в соответствии с их целевым назначением и в соответствии с правовым режимом отдельных категорий, видов земель, статусного положения субъектов землепользования.

Проверка законности оснований пользования землей должна касаться каждого земельного участка, находящегося в собственности, землепользовании, включая массивы, закрепленные за коллективами, земли крестьянских (фермерских) хозяйств и т. д. Особую значимость такие проверки приобретают в случаях выявления нарушения законности приватизации земель.

Названные проверки следует рассматривать в качестве одного из предупредительных факторов контроля. Своевременное выявление и прекращение незаконного владения (пользования) землей позволит избежать возможных последствий неправомерного использования участка, как то: нанесение ущерба участникам земельных отношений, ухудшение качества земель и т. д. Выявление подобных фактов на ранних стадиях занятия участка в значительной степени упростит процесс по восстановлению нарушенных прав, возвращению участка в прежнее состояние, не потребует или минимизирует возможные дополнительные затраты. В тех случаях, когда нарушение земельного закона выявляется достаточно поздно, на устранение правонарушения обычно требуется значительное время и денежные средства.

При контроле проверяется наличие у субъекта документов, удостоверяющих законность права собственности, владения, пользования земельным участком, а также их содержание и соответствие экземпляру, хранимому в земельном комитете. В случае предоставления земельного участка по договору проверяется законность этого договора. При выявлении нарушений

госинспектор указывает на них или ставит вопрос о прекращении (расторжении) договора.

При необходимости инспектор проверяет местоположение, границы по межевым знакам, площадь участка как визуально, так и инструментально. Инструментальная проверка потребует в основном при отсутствии долговременных межевых знаков или при их уничтожении, повреждении, переносе.

Проверки в виде обследования фактического состояния использования или не использования земли позволяют: выявить недостатки использования земель, используется ли земельный участок полностью или частично, имеются ли свободные земельные участки; устранить нарушения земельного законодательства; предупредить возможные отрицательные последствия.

Выявлению нарушений земельного законодательства должна предшествовать подготовительная работа, содержание которой зависит от вида предполагаемого нарушения. Сюда входит подбор плановокартографических материалов (составление выкопировки, увеличение ее с изменением масштаба, получение координат), учетно-регистрационных и иных материалов.

В случае необходимости может быть создана комиссия, в состав которой, наряду с инженером-землеустроителем, войдут специалисты: почвоведы, агрохимики, мелиораторы и другие.

При обследовании состояния использования земель могут быть обнаружены самые разнообразные отклонения от требований законодательства. Так, если находящаяся во владении промышленного или иного сельскохозяйственного предприятия (организации) земля является излишней для их производственной деятельности, то эта часть земельного участка может быть изъята и передана в пользование другим субъектам.

При установлении частичного неиспользования земель сельскохозяйственными предприятиями органы контроля могут принять иные меры: с одной стороны, меры принуждения в форме предписаний о полном использовании земли, а с другой стороны, оказывают им всестороннюю помощь для устранения недостатков в землепользовании.

Проведение обследования должно отражаться в протоколе обследования земельного участка.

Проверка использования земли в соответствии с целевым назначением может проводиться как одновременно с обследованием фактического использования участка, так и в качестве само-

стоятельного действия. Совмещение двух видов проверки имеет существенное значение именно в начальный период использования, то есть освоения предоставленного земельного участка. Такого рода контроль достаточно действенен и эффективен при профилактике земельных нарушений, причем профилактика дисциплинирует пользователей земли, позволяет избежать в дальнейшем более серьезных нарушений.

Распространенные формы (виды) земельного контроля применяются при инвентаризации земель, их учете и отчетности о состоянии хозяйственного использования. Но они выходят за рамки контроля и преследуют обычно более широкие задачи. Контроль здесь выступает как сопутствующее, но тоже важное значение.

Так, инвентаризация земель, являясь единовременным мероприятием, ставит какую-то определенную задачу, например, обновить учетные данные о земле. С помощью инвентаризации решаются одновременно с контролем также и многие другие организационно-хозяйственные мероприятия.

*Принятие решения по результатам проведенного контроля* может быть осуществлено инспектором на месте путем дачи соответствующих распоряжений об устранении выявленного нарушения, или решение может быть принято комиссией после сбора всех необходимых документов.

В ходе контроля составляются следующие документы:

- указание об устранении нарушений земельного законодательства;
- протокол о нарушении земельного законодательства;
- обращение в органы внутренних дел об оказании содействия;
- требование о приостановке работ, эксплуатации объекта;
- предписание о прекращении финансирования (кредитования) строительства, эксплуатации объектов;
- уведомление должностного лица о разрешении возобновления работ и их финансирования (кредитования);
- постановление о наложении административного взыскания.

Дела о нарушениях земельного законодательства рассматриваются комиссией по контролю за использованием и охраной земель. Комиссия вправе рассматривать дела при наличии 2/3 ее состава, но не менее трех человек. Постановление подписывается председательствующим и секретарем.

Для принудительного исполнения постановления о наложении административного взыскания материалы дела о нарушении земельного законодательства и ходатайство направляются в суд, финансово-кредитные органы или в арбитражный суд.

Все проведенные проверки соблюдения земельного законодательства, а также принятые меры по устранению нарушений фиксируются в специальной книге проверок, а вынесенные комиссией постановления – в книге регистрации постановлений.

С государственным контролем за рациональным использованием и охраной земель тесно связан мониторинг земель.

**Мониторинг земель** – это система наблюдений за состоянием земельного фонда, являющаяся составной частью мониторинга состояния природной среды и выполняющая базовую, связующую роль между другими видами мониторинга природных ресурсов.

Основными целями мониторинга являются:

– оценка состояния земельного фонда для своевременного выявления изменений и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов;

– информационное обеспечение государственного земельного кадастра, рационального использования и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель.

Мониторинг охватывает все земли Российской Федерации независимо от форм собственности, целевого назначения и характера использования земель.

В процессе мониторинга проводятся систематические наблюдения (съемки, обследования) за состоянием земель. При этом выявляются изменения и производится оценка состояния землепользований, угодий, полей, участков, процессов, связанных с изменением плодородия почв, их загрязнением пестицидами, тяжелыми металлами, токсичными веществами. Изучается также состояние земель населенных пунктов, объектов нефте- и газодобычи, очистных сооружений, водохранилищ, свалок, складов горюче-смазочных материалов, удобрений, мест захоронения токсичных промышленных отходов и радиоактивных материалов, а также других промышленных объектов.

Все наблюдения за состоянием земель, осуществляемые при мониторинге посредством съемок с космических аппаратов, высотных самолетов, с помощью малой авиации, а также наземных съемок и наблюдений, подразделяются в зависимости от сроков и периодичности их проведения на базовые (на момент

начала ведения мониторинга), периодические (через год и более) и оперативные<sup>1</sup>.

Мониторинг земель ведется Государственным комитетом РФ по земельной политике, Государственным комитетом по охране окружающей среды при участии Минсельпрода РФ и других заинтересованных министерств и ведомств.

Органы государственного, производственного и общественного экологического контроля используют данные мониторинга земель, подземных и поверхностных вод, атмосферного воздуха и других природных объектов в своей повседневной деятельности.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 “О мониторинге земель” и Положением о мониторинге земель в Российской Федерации 5 февраля 1993 г. другим постановлением Правительства РФ утверждена Государственная программа мониторинга земель Российской Федерации.

Задачами мониторинга земель в ближайшие годы являются:

- формирование нормативно-правовой и научно-методической базы мониторинга земель;
- ландшафтно-экологическое районирование территории РФ с введением ареалов основных негативных процессов по видам и степени их воздействия на состояние земель;
- формирование информационной базы мониторинга земель;
- совершенствование существующих и внедрение новых методов технологий, ведения мониторинга земель;
- формирование организационных структур мониторинга земель.

### **Библиографический список**

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. (В ред. Законов РФ от 21 февраля 1992 г. и от 2 июня 1993 г.).

Закон РФ от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457; 1993. № 29. Ст. 1111.

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ “О мелиорации земель” // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

---

<sup>1</sup> См.: Земельное право России. М.: Былина. С. 186–187.

Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 109-ФЗ “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3510.

Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ “О гидрометеорологической службе” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 “Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4935.

Указ Президента РФ от 13 августа 1998 г. № 961 “О Государственном комитете РФ по охране окружающей природной среды и гидрометеорологии” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 33. Ст. 3965.

Постановление Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 “Об утверждении Положения о мониторинге земель в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 183.

Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами. Утверждено постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 555 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 505.

Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 “Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

Постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 “О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя земли” // Российская газета. 1994. 5 марта.

Постановление Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425 “Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды” // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5410.

Постановление Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 460 “Об утверждении Положения о проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особо режимных и особо важных объектах Вооруженных Сил Российской Федерации и государственной экологической экспертизы вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 21. Ст. 2237.



Постановление Правительства РФ от 12 августа 1998 г. № 938 “О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации” // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 33. Ст. 4037.

Постановление Правительства РФ от 4 декабря 1998 г. № 1439 “Вопросы Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды” // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 50. Ст. 6157.

*Дикусар В. М.* Правовое регулирование разрешения земельных споров в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук / М., 1997. 37 с.

*Иконицкая И. А.* Проблемы эффективности в земельном праве. М.: Наука, 1979. 183 с.

## *Лекция 11*

### **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**1. Понятие ответственности за земельные правонарушения** Важнейшая и главнейшая функция права — поддерживать субъектов земельных правоотношений в русле правомерного поведения, и важным рычагом, обеспечивающим это поведение, является ответственность.

Понятие “ответственность” может рассматриваться как в правовом, так и в не правовом смысле. Ответственность в правовом смысле предполагает обязательное наличие неблагоприятных последствий юридического характера для лица, нарушившего общеобязательные правила поведения.

Любому виду правовой (юридической) ответственности присущи следующие признаки.

1. Юридическая ответственность представляет собой охранительную функцию государства, поэтому критерием ее формирования служит степень общественной опасности того или иного правонарушения.

2. Юридическая ответственность не самоцель; она предназначена не только для наказания за совершенное правонарушение, но и для его предупреждения в будущем.

3. Юридическая ответственность призвана воздействовать прежде всего на сознание нарушителей, поскольку безмотивного правонарушения не бывает и прежде чем быть совершенным, оно формируется в мозгу правонарушителя. Поэтому применение ответственности осуществляется с соблюдением требования субъективного вменения. Например, недопустимо применять административные взыскания и уголовные наказания к лицам, совершившим правонарушение в состоянии невменяемости (ст. 20 КоАП; ст. 21 УК), крайней необходимости (ст. 18 КоАП), необходимой обороны (ст. 19 КоАП, ст. 37 УК РФ).

4. Юридическая ответственность действена только тогда, когда она применена своевременно. Опоздание снижает эффективность наказания, поэтому законом установлен срок давности применения юридических мер. Так, дисциплинарная ответственность не наступает в отношении виновного, если со дня обнаружения проступка прошло свыше месяца (ст. 136 КЗоТ); административное взыскание не применяется после двух месяцев со дня обнаружения правонарушения (ст. 38 КоАП), а сроки привлечения к уголовной ответственности дифференцированы в зависимости от видов преступлений.

5. Юридическая ответственность наступает за конкретное нарушение закона. Например, формулировка ст. 50 КоАП “бесхозяйственное использование земель” затрудняет применение взыскания, предусмотренного данной статьей поскольку она абстрактна.

6. Юридическая ответственность наступает за правонарушение, которое доказано (составлен протокол о нарушении, есть показания свидетелей – ст. 251 КоАП, иные доказательства – ст. 231 КоАП).

7. Юридическая ответственность применяется с соблюдением установленной законом процедуры. Так, до наложения дисциплинарного взыскания от виновного работника должны быть истребованы объяснения по данному проступку (ст. 136 КЗоТ РСФСР); административные взыскания применяются с соблюдением процедуры, закрепленной ст. ст. 225–276 КоАП; применение уголовной ответственности осуществляется в порядке, предусмотренном УПК РСФСР.

8. Лицо считается привлеченным к юридической ответственности и наказанным лишь в определенный ограниченный промежуток времени. Например, лицо, подвергнутое дисциплинарному взысканию, считается наказанным в течение года, если в течение этого периода не подвергалось новому взысканию (ст. 137 КЗоТ); такое же положение предусмотрено для лиц, привлеченных к ответственности в административном порядке (ст. 39 КоАП); предусмотрено погашение судимости для лиц, подвергавшихся уголовному наказанию (ст. 83 УК РФ).

Таковы общие признаки юридической ответственности.

Юридическая же ответственность за нарушения земельного законодательства имеет ряд специфических признаков.

Юридическую ответственность можно подразделить на традиционную и специальную<sup>1</sup>. К традиционным видам ответственности относится дисциплинарная, административная, имущественная (материальная) и уголовная ответственность. К специальной ответственности следует отнести меры правового воздействия на нарушителей земельного законодательства, предусмотренные ЗК РФ и дополняющим его земельным законодательством.

Такое подразделение видов ответственности имеет практическое значение. Так, согласно ст. 25 КоАП, за одно административное правонарушение может быть назначено одно взыскание. Однако закон не запрещает применять за земельное правонарушение наряду с административными взысканиями иные специальные наказания (лишение права пользования земельным участком, обязанность снести самовольно возведенное строение).

Обоснованием любого из видов взысканий (наказаний) за нарушения земельного законодательства является наличие состава правонарушения, отсутствие которого исключает применение к лицу юридической ответственности.

Состав земельного правонарушения включает четыре основных элемента, которые в свою очередь имеют сложное содержание.

Первым элементом состава правонарушения является *объект*, на который совершено посягательство. В понятие “объект” земельного правонарушения входят:

- земельный участок, на который совершено посягательство;
- имущественные объекты, связанные с землей строения и сооружения, посевы, дорожные покрытия и т. п.;
- правила использования земель, например, обязательные мероприятия по охране земель (ст. 50 КоАП), порядок возврата временно занимаемых земель (ст. 52 КоАП) и др.;
- охраняемая экологическая обстановка, в условиях которой находится земельный участок.

Вторым элементом состава правонарушения является *субъект* данного правонарушения, т. е. лицо, которое его совершило и должно нести ответственность. Субъект правонарушения, как

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 344–347.

правило, лицо физическое. Он должен отвечать признакам, без наличия которых не может считаться таковым. Это, например, достижение необходимого возраста (ст. ст. 13, 14 КоАП; ст. 87 УК); вменяемость (ст. 20 КоАП; ст. 21 УК); занимаемое положение. К примеру, не должностное лицо не может нести ответственность за должностные правонарушения, а должностное лицо ответственно как за общие, так и за должностные правонарушения.

Третьим элементом состава правонарушения является *объективная сторона*, которая включает:

а) *неправомерное поведение субъекта как обязательный элемент*, выражающийся в действии, бездействии или ненадлежащем действии. Например, неправомерным действием считается самовольное строительство на земельном участке (ст. 143 КоАП); неправомерным бездействием – невыполнение обязательных мероприятий по охране почв от ветровой эрозии (ст. 50 КоАП); неправомерным ненадлежащим действием – несвоевременный возврат временно занимаемых земель (ст. 52 КоАП);

б) *факультативные элементы*:

– место правонарушения (так, использование участков земель лесного фонда для возведения построек является квалифицирующим обстоятельством для привлечения к ответственности по специальной статье 61 КоАП; самовольное сенокосение наказуемо в административном порядке, если оно совершено на названных землях (ст. 68 КоАП));

– способ совершения правонарушения (использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, является основанием для изъятия этого земельного участка);

– обстановка совершения правонарушения (неправомерное землепользование, ведущее к ухудшению экологической обстановки, дает право прекратить такое землепользование);

– средства, с помощью которых совершено правонарушение (самовольное занятие земельного участка сопровождалось еще и высеванием на нем наркотикосодержащих культур, запрещенных к возделыванию).

Четвертым элементом состава правонарушения является *субъективная сторона* правонарушения, имеющая также обязательные и факультативные признаки.

Обязательным признаком является вина субъекта правонарушения в совершенном им деянии, выражающаяся в умысле

или неосторожности (ст. ст. 11, 12 КоАП, ст. ст. 25, 26 УК). Например, использование земельного участка не по целевому назначению совершается умышленно, нерациональное же использование земли совершается, как правило, по неосторожности вследствие недостаточных земледельческих знаний.

К факультативным признакам состава правонарушения относятся:

– цель совершенного деяния (ответственность за внесение должностным лицом в Земельно-кадастровую книгу предприятия заведомо ложных сведений образует состав преступления лишь при наличии корыстных целей или иных побуждений);

– мотивы, под влиянием которых совершено правонарушение (если уничтожение межевых знаков совершено из хулиганских побуждений, эти действия следует квалифицировать как хулиганство).

При отсутствии в деянии лица, совершившего нарушение земельного законодательства, хотя бы одного из перечисленных элементов состава правонарушения, оно не подлежит юридической ответственности. Так, виновного нельзя привлечь к ответственности за самовольный захват земли, если он самовольно занял брошенный кем-то жилой дом (отсутствует объект правонарушения); нельзя привлечь к ответственности за неиспользование земельного участка, который законсервирован в установленном порядке (отсутствие вины субъекта).

## **2. Виды юридической ответственности за нарушение земельного законодательства**

Специфика дел о земельных правонарушениях заключается в том, что для привлечения ответственности необходима определенная специализация и компетентность лиц, рассматривающих такие дела. Так, применение ответственности за непринятие нарушителем мер по предотвращению процессов, ухудшающих состояние почв, входит в компетенцию экологов. Поэтому дела данной категории рассматриваются органами Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (ст. 219-2 КоАП).

К традиционным видам ответственности за нарушение земельного законодательства, как было сказано выше, относятся дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная (материальная).

**Дисциплинарная ответственность** имеет следующие особенности.

1. Субъектом данного вида ответственности может выступать только временный или постоянный работник (рабочий или служащий). Например, нельзя применять дисциплинарные взыскания за нерациональное использование огородов к гражданам, поскольку они не являются работниками хозяйства.

2. Дисциплинарные взыскания могут применяться за нарушения земельного законодательства только к тем работникам, в чьи трудовые функции входит соблюдение земельно-правовых норм. Так, подлежит взысканию агроном колхоза, ведущий с нарушением правил Земельно-кадастровую книгу хозяйства; механизатор, осуществляющий вспашку эрозийно-опасными способами; водитель автомашины, сбросивший строительный мусор на сенокос и захлавивший его. Однако нельзя наказать ветврача за потраву посевов стадом коров; экономиста – за возведение сооружения, отрицательно влияющего на состояние земель, поскольку в круг трудовых обязанностей данных лиц не входит соблюдение земельно-правовых норм.

3. Закон не устанавливает составов дисциплинарных проступков, как это имеет место в отношении административно-правовых нарушений и преступлений. Поэтому объект правонарушения здесь всегда двойной: правила внутреннего распорядка хозяйства и правила использования земель. Например, сотрудник проектного учреждения, по небрежности разработавший некачественный проект, одновременно нарушил правила внутреннего распорядка учреждения (недобросовестно трудился) и правила использования земли (сооружение по его проекту отрицательно скажется на состоянии земель).

4. В отличие от иных видов ответственности дисциплинарные взыскания применяются только за те нарушения, которые произошли в период рабочего времени. Так, нельзя наказать пастуха, который в период отпуска совершил потраву посевов, поскольку проступок совершен в нерабочее время. К виновному в данном случае применима лишь административная ответственность.

5. При применении дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения закон не требует жесткой процессуальной процедуры расследования нарушений и применения взысканий. Если, например, механизатор не вспахал поле к уста-

новленному сроку, то не требуется составлять протокол об этом нарушении; руководитель обязан истребовать объяснение от нарушителя, но не обязан дожидаться его получения (важен факт истребования); о взыскании выносятся приказ по хозяйству и не требуется каких-либо постановлений (например, профсоюза).

6. Применять дисциплинарную ответственность вправе только администрация предприятия; руководителям подразделений такого права не дано, за исключением случаев, определенных законом.

7. Дисциплинарная ответственность может быть применена одновременно с административной и имущественной (материальной) ответственностью. Например, агроном сельхозпредприятия за непринятие мер борьбы с сорняками может получить строгий выговор от руководителя хозяйства; за этот же проступок административная комиссия может наложить на него штраф в порядке ст. 99 КоАП; одновременно приказом по хозяйству агроном может быть привлечен к материальной ответственности за тот ущерб, который был понесен хозяйством в результате разрастания сорной растительности.

8. Дисциплинарная ответственность применяется чисто в диспозитивном порядке, т. е. по усмотрению администрации предприятия и в необходимых случаях (ст. 128 КЗоТ).

9. Перечень видов дисциплинарной ответственности по трудовому законодательству является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит (ст. ст. 33, 135, 254 КЗоТ — замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение на низшую должность на тот же срок, увольнение). Исключение составляют случаи, предоставляющие право кооперативам и иным организациям вносить в свои уставы дополнительные взыскания<sup>1</sup>.

**Административная ответственность** за земельные правонарушения характеризуется следующим.

1. Субъектами этого вида ответственности могут быть любые лица, которые в соответствии с законом признаны виновными в совершении административно-земельного проступка (ст. ст. 13–17 КоАП). При этом закон подходит дифференцирован-

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 352–353.



но к должностным лицам, устанавливая для них повышенную ответственность по сравнению с обычными гражданами (ст. 15 КоАП).

2. Административная ответственность за нарушения земельного законодательства выражается в конкретно определенных составах административных проступков. Нарушение, не подпадающее под схему состава, не наказуемо. Так, за нарушение правил содержания дорог не может привлекаться агроном колхоза, поскольку он не является субъектом, ответственным за содержание дорог (ст. 134 КоАП), т. е. нарушение не подпадает под схему состава административного проступка.

3. По общему правилу к административной ответственности виновные привлекаются в любое время, независимо от того, в рабочее или во вне рабочее время они совершили правонарушение. Исключения составляют случаи, предусмотренные законом. Например, непринятие мер к своевременному запрещению или ограничению движения на отдельных дорогах в периоды, когда движение по ним угрожает безопасности движения – периоды весенней распутицы, ослабления дорожного полотна (ст. 134 КоАП), т. е. нарушение наказуемо только в том случае, если оно совершено в указанный в законе период.

4. Административные взыскания применяются только теми должностными лицами и государственными органами, которые указаны в законе (ст. ст. 199–244 КоАП). При этом виновные лица не находятся в служебной зависимости от наказывающих должностных лиц, т. е. административная ответственность носит вневедомственный характер.

5. Административная ответственность применяется в соответствии с определенным законом процессуальным порядком: нарушение земельного законодательства протоколируется уполномоченным на то должностным лицом (ст. 234 КоАП); собираются необходимые доказательства (ст. ст. 231, 232 КоАП); к участию в рассмотрении дела привлекается определенный круг лиц (ст. ст. 247–253 КоАП); административные дела рассматриваются в месте, в сроки и в порядке, определенном законом (ст. ст. 256–259 КоАП); ход рассмотрения дела протоколируется (ст. 260 КоАП); взыскание оформляется постановлением, которое доводится до виновного (ст. ст. 261–265 КоАП); постановление может быть обжаловано (ст. ст. 266–276 КоАП).

6. Административная ответственность за нарушения земельного законодательства носит смешанный диспозитивно-импе-

ративный характер: факт нарушения фиксируется в установленном порядке (ст. ст. 234–236 КоАП), что влечет за собой принятие решения по делу. Однако при малозначительности проступка или при возможности исправления нарушителя другими методами административная ответственность может не применяться (ст. ст. 21, 22 КоАП).

7. Нарушения земельного законодательства, влекущие административную ответственность, можно классифицировать следующим образом:

а) нарушения экономического характера: несвоевременный возврат временно занимаемых земельных участков (ст. 52 КоАП); отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства (ст. 53 КоАП) и др.;

б) нарушения экологического характера: порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проведение мелиоративных и других работ, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязательных противоэрозионных мероприятий (ст. 50 КоАП) и т. п.;

в) нарушения, связанные с землей, т. е. в части объектов, представляющих собой постоянную или временную недвижимость, связанную с землей: самовольное возведение хозяйственных и бытовых строений (ст. 143 КоАП); погрыва посевов, повреждение насаждений (ст. 96 КоАП); умышленное повреждение дорожных сооружений (ст. 131 КоАП) и др.;

г) нарушения правил использования земель: непринятие мер борьбы с сорняками (ст. 99 КоАП); нарушение правил благоустройства населенных пунктов (ст. 144 КоАП); нарушение правил содержания дорог (ст. 134 КоАП) и др.<sup>1</sup>

**Уголовная ответственность** имеет следующие основные признаки.

1. Ограниченность оснований ее возникновения. Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом (ст. 8 УК РФ). Следовательно, уголовно наказуемые земельные преступления нарушают одновременно нормы как земельного, так и уголовного права.

---

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 355.

2. Особый порядок возложения. Уголовная ответственность может быть возложена на лицо лишь обвинительным приговором суда, вынесенным с соблюдением требований УПК РСФСР.

3. Уголовная ответственность носит исключительно личный характер. К ней не могут привлекаться юридические лица, однако праву известен институт соучастия (ст. 32 УК РФ).

При анализе Особенной части нового УК и УК 1960 г. можно выделить ряд существенных изменений, в том числе и касающихся “земельных” преступлений.

Часть ранее уголовных наказуемых деяний декриминализована (ст. 199 – самовольный захват земли; ст. 168 – умышленная погрыва почв и повреждение полезащитных и иных насаждений).

Некоторые составы не претерпели существенных изменений: ст. 167 (нарушение правил разработки недр) УК 1960 г. примерно соответствует ст. 255 (нарушение правил охраны и использования недр) УК 1996 года, а ст. 255 (посев или выращивание запрещенных к возделыванию опийного мака и конопли) УК 1960 г. – ст. 231 (незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества) УК 1996 г. при снижении санкций последней.

В УК 1996 г. введены совершенно новые составы преступлений: ст. 254 – порча земли и ст. 170 – регистрация незаконных сделок с землей. По УК 1996 г. все составы преступлений, связанные с земельными отношениями, можно подразделить на два вида: *специальные* (объектом выступают только непосредственно земельные отношения) и *общие* (объектами, наряду с другими общественными отношениями, могут быть и земельные отношения)<sup>1</sup>.

Можно выделить четыре группы составов “земельных” преступлений:

1) носящие экологический характер (имеет место посягательство на землю как элемент экосистемы):

специальные: ст. 254 – порча земель, ст. 255 – нарушение правил охраны и использования недр;

общие: ст. 246 – нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, ст. 247 – нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов,

<sup>1</sup> См.: Ерофеев Б. В. Указ. соч. С. 356–359.

ст. 262 – нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов и т. д.;

2) носящие экономический характер (имеет место посягательство на землю как хозяйственный, имущественный объект):

специальный: ст. 170 – регистрация незаконных сделок с землей;

общие: ст. 167 – умышленное уничтожение или повреждение имущества, ст. 168 – уничтожение или повреждение имущества по неосторожности, ст. 171 – незаконное предпринимательство, ст. 179 – принуждение к совершению сделки либо к отказу от ее совершения, ст. 198 – уклонение физического лица от уплаты налога или страхового взноса, ст. 199 – уклонение от уплаты налогов в государственные внебюджетные фонды (страховых взносов) с организаций;

3) посягающие на землю как объект государственного управления:

специальные – нет; ранее имелась ст. 199 УК РСФСР 1960 г. – самовольный захват земли, однако в новый УК она не перенесена; такое деяние не влечет даже административной ответственности;

общий: ст. 330 УК РФ – самоуправство;

4) связанные с землей (имеющие непосредственное отношение к тому, что произрастает на земле):

ст. 231 – незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества, ч. 2 ст. 249 – нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, ст. 260 – незаконная порубка деревьев и кустарников, ст. 261 – уничтожение или повреждение лесов.

***Имущественная (материальная) ответственность*** за нарушение земельного законодательства. Она подразделяется на гражданско-правовую, установленную ГК РФ, и предусмотренную специальными нормативно-правовыми актами (КЗоТ, Уставами предприятий и т. п.). Во всех случаях применения имущественной (материальной) ответственности за нарушения земельного законодательства должны быть в наличии четыре условия.

1. Наличие причиненного ущерба, подлежащего возмещению. Например, ухудшение экологической обстановки в результа-

те неправильного использования земель можно считать ущербом, если мероприятия по восстановлению экологического благополучия поддаются денежной оценке или иному имущественному эквиваленту.

Под понятием “*ущерб*” в земельном праве можно понимать:

— утрату каких-либо ценностей. Так, плодородие почв представляет собой значительную общественную ценность, поэтому оценка его в денежной сумме позволит привлечь виновных в снижении плодородия сельхозугодий к материальной ответственности;

— дополнительные расходы, стоимость работ по устранению тех иных неблагоприятных последствий. Например, сельхозпредприятие вправе уничтожить сорняки, обладающие способностью быстро распространяться, на землях соседнего пользователя. Расходы по уничтожению являются основанием для взыскания стоимости их с соседнего пользователя угодий;

— неполученные доходы из-за тех или иных действий виновных лиц. Так, несвоевременный возврат земельного участка приводит к срыву графика посевных работ, вследствие чего урожайность сельхозкультур почти наполовину ниже обычного, что и составляет стоимость недополученных доходов.

Ущерб, как основание имущественной ответственности, должен быть документально доказан. Например, при составлении акта о потраве посевов необходимо зафиксировать площадь и среднюю урожайность культур на месте потравы, объем погубленного в натуральных единицах (центнерах, тоннах) и перевести полученное в денежную оценку.

2. Имущественная ответственность наступает за причинение не всякого ущерба, а лишь такого, который возник в результате противоправного поведения виновных лиц.

Противоправность причинения ущерба выражается в поведении виновного лица двояко:

— в действиях (использование участка не в соответствии с целями, для которых он предоставлен (ст. 50 КоАП), или использование его способами, приводящими к порче земельного покрова (ст. 51 КоАП));

— в бездействии (невыполнение обязательных мероприятий по предотвращению эрозии почв влечет за собой дополнительные расходы по восстановлению почв (ст. 50 КоАП)).

Закон предусматривает случаи, когда действие, противоречащее нормам права, хотя и причинившее ущерб, не считается противоправным – это крайняя необходимость и необходимая оборона (ст. ст. 18, 19 КоАП, ст. ст. 37, 39 УК РФ). Например, если пришлось повредить почвенный плодородный слой для срочного закрытия пробоины в дамбе водоема в целях предотвращения затопления населенного пункта (крайняя необходимость) или использовать часть плодородного слоя для укрепления бруствера окопов при защите населенного пункта от экстремистов (необходимая оборона), то указанные действия нельзя считать неправомерным причинением ущерба.

3. Противоправное поведение, причинившее ущерб, только тогда является основанием имущественной ответственности, если имеется причинная связь между противоправным поведением и наступившими имущественными последствиями. Так, имеется причинная связь между использованием повышенных доз минеральных удобрений и ростом нитратов в сельхозпродукции, поскольку “перекормка” почв агрохимикатами изменяет питательную среду растений.

4. К имущественной ответственности привлекается лишь виновное лицо, действиями которого причинен ущерб. Невинные действия, хотя бы они и были противоправными и влекли за собой ущерб, не подлежат имущественной ответственности. Так, нельзя подвергать имущественной ответственности пользователей земли за невыполнение обязательных противоэрозийных мероприятий, если у них не было средств, без которых невозможно осуществить названные мероприятия, и невозможно было также эти средства приобрести.

Во всех случаях привлечения виновных к имущественной ответственности предусмотрена возможность применения “щадящего” режима взыскания ущерба: суд может уменьшить размер возмещения ущерба, причиненного гражданином, в зависимости от его имущественного положения (ст. 1083 ГК РФ); при взыскании ущерба истец может снизить цену иска или отказаться от иска, освободив тем самым ответчика от имущественной ответственности (ст. 34 ГПК РСФСР); при взыскании ущерба с работника суд вправе снизить размер исковых требований предприятия не только с учетом материального, но и семейного положения.

Имущественная (материальная) ответственность, предусмотренная специальными законами, делает ряд изъятий из общего положения об этой ответственности. В частности, трудовое законодательство ограничивает режим общей материальной ответственности в следующем:

а) взысканию подлежит лишь прямой действительный ущерб, неполученные доходы не взыскиваются. Например, если механизатор не полностью засеял весной земельный участок, то с него нельзя взыскать стоимость неполученного урожая, поскольку это не составляет прямого действительного ущерба;

б) работники, причинившие ущерб при нормальном производственно-хозяйственном риске, освобождаются от материальной ответственности. Так, если в результате применения непробовавшегося химпрепарата сорняки окажутся не уничтоженными, то работника, рискнувшего применить этот препарат, нельзя привлекать к материальной ответственности за дополнительные расходы по борьбе с разросшимися сорняками на земельном участке;

в) материальная ответственность работников за ущерб земельным угодьям, причиненный ими при исполнении служебных обязанностей, ограничивается пределами среднемесячного заработка (ст. 119 КЗоТ), невозмещенные же средства ложатся на убытки предприятия. Лишь в случаях, специально предусмотренных законом (ст. 121 КЗоТ), материальная ответственность бывает полной, но в рамках причиненного действительно материального ущерба. Например, если водитель, нарушив правила дорожного движения, опрокинул автомобиль с мазутом, загрязнив придорожную пашню, то взысканный с него ущерб не будет превышать размера одного среднемесячного заработка; и лишь в том случае, если ущерб причинен водителем, находящимся в нетрезвом состоянии, он будет взыскан в полном объеме (ст. 121 КЗоТ);

г) для привлечения к материальной ответственности, предусмотренной трудовым законодательством, установлены сокращенные сроки. Так, если к ограниченной материальной ответственности возможно привлечь виновного работника не позднее одного месяца со дня обнаружения ущерба, а к полной – в течение одного года (ст. 122 КЗоТ), то по гражданскому законодательству общий срок исковой давности – три года (ст. 196 ГК РФ).

Наконец, материальная ответственность, будучи компенсационной, применяется наряду и вместе со всеми остальными видами ответственности. Например, водитель, получив строгий выговор за опрокинутую в кювет автомашину с мазутом, одновременно возмещает ущерб, возникший от пролитого мазута, и расходы по очистке загрязненной земли (ст. ст. 119, 135 КЗоТ).

**Специальные виды юридической ответственности** за нарушение земельного законодательства предусмотрены особыми нормативными актами. Виды специальной ответственности не вписываются в систему имущественной и других видов общей ответственности. Так, земельно-правовая ответственность за самовольное занятие земельного участка отличается от административной за данное нарушение, поскольку для привлечения к земельно-правовой ответственности не предусмотрено сроков давности, а для административной предусмотрен срок – не позднее двух месяцев со дня обнаружения (ст. 38 КоАП); земельно-правовая ответственность предусматривает систему действий (снос самовольно возведенного строения; восстановление межевых знаков и т. п.), совершаемых виновным или за счет виновного, а административная ответственность предусматривает лишь штрафы; земельно-правовая ответственность может применяться органами местного самоуправления, а административная ответственность – органами Госкомзема.

Специальные виды ответственности за нарушения земельного законодательства содержатся не только в Земельном кодексе РФ, но и в других природно-ресурсных актах. Например, ст. 86 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” устанавливает полную материальную ответственность организаций и граждан за вред, причиненный окружающей природной среде<sup>1</sup>.

Наличие специальной ответственности за нарушение земельного законодательства обусловлено тем, что:

– во-первых, земля как объект природы, элемент экосистемы имеет специфику, отличную от иных объектов материального мира, а значит общей гражданско-правовой (имущественной) ответственности недостаточно для надлежащего правового обеспечения ее режима. К земельным отношениям не примени-

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 361–362.



мы сроки исковой давности ГК РФ; на первый план здесь выступают не столько карательные, сколько восстановительные нормы; ответственность выражается не столько в применении неблагоприятных материальных последствий, сколько в не возмещении нарушителю понесенных им затрат;

– во-вторых, земля, будучи частью природы, неразрывно связана с другими природными объектами, поэтому земельно-правовая ответственность переплетается со специальной юридической ответственностью, направленной на охрану этих объектов. Так, при нарушении землепользователем путей миграции дикой фауны он привлекается к ответственности по ст. 22 Закона РФ от 24 апреля 1995 г. “О животном мире”<sup>1</sup>; при применении средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, повлекших загрязнение атмосферного воздуха, подлежит ответственности на основании ст. 31 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ “Об охране атмосферного воздуха”<sup>2</sup>.

С учетом специфики юридической ответственности в земельно-правовой сфере, по мнению Б. В. Ерофеева, можно говорить о наличии земельно-процессуального института, содержание которого составляют нормы по применению ответственности и нормы по профилактике земельных правонарушений<sup>3</sup>.

Применение норм юридической ответственности за нарушение земельного законодательства включает следующие стадии:

- выявление нарушения как повод для возбуждения дела;
- документальное закрепление выявленного нарушения;
- возбуждение дела о земельном нарушении;
- расследование дела;
- вынесение решения по делу: приказ о привлечении к дисциплинарной или материальной ответственности, постановление о привлечении к административной ответственности, решение органа местного самоуправления об изъятии земельного участка;
- исполнение решения.

Второй стороной земельно-процессуального института является группа норм по профилактике (предотвращению) земель-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1461.

<sup>2</sup> Там же. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>3</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 363.

ных правонарушений, которая включает следующие мероприятия<sup>1</sup>.

1. Обеспечение информацией. Наличие ее позволяет разработать эффективные мероприятия по предотвращению и устранению земельных правонарушений. Государственный земельный кадастр и мониторинг земель дают информацию, необходимую для разработки федеральной и региональной программ по охране земель, позволяют определять границы, запрещающие изъятие земель сельхозназначения для несельскохозяйственных нужд; информация о деградированных землях позволяет принять меры по их консервации, сохранению и восстановлению угодий.

2. Применение правовых норм и реализацию мероприятий, носящих упреждающий нарушения характер. Например, запрещение финансирования проектно-изыскательских работ до принятия органом местного самоуправления решения о предварительном согласовании места размещения объекта позволяет устранить причины и условия неправильного размещения строительства и гарантировать соблюдение законности в земельных отношениях; освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии освоения, упреждает оставление этих участков без использования по причине недостаточности средств у землепользователя.

3. Стимулирование мероприятий, устраняющих нарушения. Например, выделением из федерального или местного бюджета средств для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эту землю, пользователи стимулируются к выполнению трудоемких и невыгодных работ.

4. Применение принципа гласности при рассмотрении дел о предоставлении и изъятии земельных участков.

5. Проведение единообразной системы профилактической работы. Например, структура и содержание мониторинга земель и государственного земельного кадастра, а также порядок их ведения определяется правительством РФ, что обеспечивает единообразные методы получения информации; ведение кадастра за счет средств федерального бюджета и силами специально уполномоченного на то органа Госкомзема гарантирует получение точной информации о землях, а значит и разработку правильных мероприятий по профилактике земельных правонарушений.

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 367–368.

6. Выявление причин и условий земельных правонарушений как обязательного элемента при рассмотрении дела о наказаниях.

7. Своевременное и добровольное устранение земельных нарушений, допущенных лицами, использующими землю. Например, виновному в порче земель выгоднее самому возместить сумму причиненного правонарушением ущерба, поскольку при обращении в арбитраж ему придется платить значительную сумму пошлины дополнительно к возмещаемому ущербу и возмещать судебные издержки (ст. ст. 80, 91 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

Эффективная реализация процессуального института земельно-правовой ответственности, таким образом, заключается в одновременном совершении двух действий: применении ответственности и проведении профилактической работы по предотвращению земельных правонарушений. Оба эти вида работ взаимосвязаны.

#### **Библиографический список**

Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 15.

Закон РФ от 19 декабря 1991 г. “Об охране окружающей природной среды” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457; 1993. № 29. Ст. 1111.

КоАП РСФСР. М.: Проспект, 1999. Ст. ст. 18, 20, 38, 39, 50, 99, 134, 219-2.

Уголовный кодекс Российской Федерации. СПб.: Альфа, 1996. Ст. ст. 21, 37, 83, 170, 246, 247, 254, 255, 262, 330.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2. М.: Спарк, 1996.

КЗоТ РСФСР. М.: Юрид. лит., 1990. Ст. ст. 119, 121, 122, 128, 135, 136, 137, 196, 254.

Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 “Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4935.

Указ Президента РФ от 13 августа 1998 г. № 961 “О Государственном комитете РФ по охране окружающей природной среды и гидрометеорологии” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 33. Ст. 3965.

Постановление Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 77 “Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков собственником земли, землевладельцем, землепользователем, арендатором и потерь

сельскохозяйственного производства” // Российская газета. 1993. 24 февр.

Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 “Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

Постановление Правительства РФ от 15 мая 1999 г. № 534 “О внесении дополнения в Положение о порядке возмещения убытков собственником земли, землевладельцем, землепользователем, арендатором и потерь сельскохозяйственного производства, утвержденное Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 77” // Собрание законодательства РФ. 1999. № 21. Ст. 2625.

*Ерофеев Б. В.* Земельное право России: Учебник для вузов / Под ред. акад. *Г. В. Чубукова*. М.: Новый юрист, 1998. Гл. 11.

*Жариков Ю. Г.* Закон на страже землепользователя: Предупреждение земельных правонарушений. М.: Юрид. лит., 1985. 144 с.

*Панкратов И. Ф.* Ответственность за нарушение земельного законодательства // Законодательство и экономика. 1997. № 5/6. С. 30–43.

## Содержание

Предисловие .....	3
<b>Лекция 1. Предмет и система земельного права .....</b>	<b>4</b>
1. Понятие предмета и метода земельного права .....	4
2. Принципы и система земельного права .....	11
<b>Лекция 2. История земельного права России .....</b>	<b>18</b>
1. Российское земельное право до 1917 года .....	18
2. Становление и развитие земельного права в 1917–1990 гг. ....	26
3. Современная земельная реформа .....	31
<b>Лекция 3. Земельно-правовые нормы и земельные право- отношения .....</b>	<b>37</b>
1. Земельно-правовые нормы: понятие, структура, виды и механизм их реализации .....	37
2. Понятие и структура земельных правоотношений .....	42
<b>Лекция 4. Источники земельного права .....</b>	<b>52</b>
1. Понятие источников земельного права .....	52
2. Система источников земельного права .....	56
<b>Лекция 5. Право собственности на землю .....</b>	<b>73</b>
1. Понятие права собственности на землю .....	73
2. Формы земельной собственности .....	82
3. Основания возникновения, изменения и прекраще- ния права собственности на землю .....	91
<b>Лекция 6. Иные, кроме права собственности, виды прав на землю .....</b>	<b>98</b>
1. Вещные права на землю .....	98
2. Аренда земельного участка .....	105
<b>Лекция 7. Правовое регулирование сделок с землей .....</b>	<b>117</b>
1. Понятие земельно-правовых сделок .....	117
2. Виды земельно-правовых сделок .....	121
<b>Лекция 8. Государственное регулирование земельных отноше- ний (управление земельным фондом) .....</b>	<b>139</b>
1. Понятие государственного регулирования земельных отношений .....	139
2. Органы, осуществляющие регулирование земель- ных отношений .....	141
3. Правовые функции государственного регулирования земельных отношений .....	146
<b>Лекция 9. Землеустройство и государственный земельный кадастр .....</b>	<b>157</b>
1. Назначение и виды землеустройства .....	157
2. Землеустроительный процесс .....	161
3. Понятие и содержание государственного земельного кадастра .....	162
	213

<i>Лекция 10. Охрана и воспроизводство земельных ресурсов .....</i>	174
1. Понятие, задачи и содержание охраны и воспроизводства земельных ресурсов .....	174
2. Государственный контроль за использованием и охраной земель .....	182
<i>Лекция 11. Ответственность за нарушение земельного законодательства .....</i>	194
1. Понятие ответственности за земельные правонарушения .....	194
2. Виды юридической ответственности за нарушение земельного законодательства .....	198

Учебное издание

**Бородин Станислав Степанович**

# **ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО**

**ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

**Курс лекций**

Редактор *А. Г. Ларионова*  
Компьютерная верстка *Н. С. Степановой*

---

Лицензия ЛР № 020341 от 07.05.97. Сдано в набор 13.02.00. Подписано в печать 30.10.00. Формат 60×84 1/16. Бумага тип. № 3. Печать офсетная. Усл. печ. л. 12,33. Усл. кр.-отт. 12,46. Уч.-изд. л. 13,25. Тираж 500 экз. Заказ №

---

Редакционно-издательский отдел  
Издательско-полиграфический центр  
СПбГУАП  
190000, Санкт-Петербург, ул. Б. Морская, 67