

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый учебник «Земельное право» написан на основе Земельного кодекса Российской Федерации, призванного быть главным регулятором земельных отношений. Поэтому при изучении земельного права — как учебной дисциплины, как науки, как отрасли права — важно уяснить предысторию Кодекса, его ведущее место в регулировании земельных отношений, способы преодоления возникающих проблем.

Положительное значение имеет ряд положений ЗК РФ, отражающихся на всем земельном праве. Это:

— стабилизация состава земель, отнесение их к одной из семи основных и оправдавших себя категорий по целевому назначению;

— закрепление основ государственного управления земельными ресурсами (мониторинга, землеустройства, государственного, муниципального, производственного контроля, судебного рассмотрения споров);

— закрепление и защита прав граждан (в том числе прав постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения);

— разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, муниципальными образованиями в соответствии с Конституцией РФ, согласно ст. 36 которой условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Осуществляется в современном российском земельном праве решение главного вопроса — о соотношении частноправовых и публичных начал путем установления приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; собственники распоряжаются землей свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде; обеспечивается сочетание интересов общества с гарантиями каждого гражданина; немаловажное значение имеют 11 основных принципов земельного законодательства в ст. 1 ЗК РФ.

Учебник составлен с учетом последних дополнений Земельного, Градостроительного, Водного, Лесного кодексов Российской Федерации, отражения в них правовых режимов семи категорий земель — сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности и иного специального назначения и др. По данным Росстата, в настоящее время 70% российских земель — это земли лесного фонда, 17% — земли сельхозназначения, 6% — земли запаса, 2% — земли особо охраняемых территорий и 1% — земли населенных пунктов (Земельный передел. РФ. 12 октября 2011 г.).

Не игнорируются в учебнике проблемы соотношения традиционных категорий земель и разрешенного использования, зонирования, предусмотренных в ГрК РФ, оценки земель, формирования цивилизованного рынка земли, устранения излишних административных барьеров,

препятствующих рациональному и эффективному их использованию и включению в гражданский имущественный оборот.

Важно сосредоточить внимание — и на это направлен учебник — на последующей конкретной реализации предписаний в соответствии с Гражданским и Земельным кодексами РФ. Согласно ст. 129 ГК РФ земли могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законом о земле.

Иные концептуальные положения также имеют большое значение. Это обеспечение единства судьбы земельного участка и прочно связанного с ним объекта, который следует судьбе участка, и наоборот; недопущение необоснованного отказа в предоставлении участка в собственность для строительства; регламентация процедур предоставления и изъятия земельного участка; защита и гарантирование прав собственников на землю. Стимулируются третейские суды в области земельных отношений. Сохраняются традиции российских земельных отношений, и в то же время повышается современная роль суда.

Дисциплинарная ответственность работников в случаях административной ответственности юридических лиц, где они работают, предусмотренная в ЗК РФ, не исключает возможности привлечения этих работников к дисциплинарной ответственности и при отсутствии административной ответственности организации; иначе в области земельных отношений работодатель может остаться без возможностей дисциплинарного воздействия на нарушителей трудовой дисциплины, предусмотренного Трудовым кодексом РФ.

Разночтения земельного права с гражданским правом являются наиболее актуальными и важными. Право собственности на лес на земельном участке, «если иное не установлено законом», предусматривается в гл. 17 ГК РФ. Но именно иное и предусмотрено в ЗК РФ. Здесь возникает ситуация, когда общие законы, регулирующие имущественные отношения, представлены ГК РФ; специальные законы представлены Земельным, Лесным, Водным кодексами, иными природоресурсными законами, которые согласно ст. 129 ГК РФ могут ограничивать оборот природных ресурсов и являются, таким образом, приоритетными по отношению к специфическому имуществу — природным ресурсам.

Таким образом, в ГК РФ устанавливаются принципы гражданского имущественного оборота, а в природоресурсных законах — детали гражданского оборота природных ресурсов. В случаях разночтений между ними должен действовать специальный закон — таково общепринятое правило права. Разумеется, надо учитывать уровень правоприменителей, которые могут запутываться в этих доктринах, а то и использовать их по своему усмотрению в своих интересах, что крайне нежелательно, а в условиях современного состояния Российской Федерации — и опасно. Там, где без этого не обойтись, следует приводить в соответствие друг с другом равноценные федеральные законы, например гл. 17 ГК РФ и ЗК РФ.

Все эти сложные вопросы земельного права не игнорируются в предлагаемом учебнике, но разъясняются, комментируются. Современный

студент должен не только знать содержание и требования отрасли права, но и понимать возникающие в связи с ними трудности применения, знать способы их преодоления, учиться применению правовых норм в жизни после получения диплома о высшем образовании.

Учебник составлен на основании государственных стандартов Минобрнауки России коллективом профессиональных авторов, известных своими работами. Это Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (М.: Проспект); Земля и право: пособие для российских землевладельцев (М.: Норма, 1997, 2001); Земельное право: учебник для вузов (М.: Проспект, 2002, 2005); Земельное право: вопросы и ответы (М.: Проспект, 2004).

Составители учебника являются не только научными работниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, активными участниками законопроектной работы, но и преподавателями Государственного университета по землеустройству, апробировавшими свои разработки в учебном процессе других ведущих высших юридических учебных заведений страны.

Хочется надеяться, что концепция и замысел авторов, нацеленные на современное понимание российского законодательства, на надлежащее правоприменение и практическое обеспечение земельного правопорядка, будут доступны пониманию студентов, аспирантов и преподавателей земельного права.

*Руководитель авторского коллектива
и ответственный редактор
С. А. Боголюбов*

Глава 1

ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ И СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

§ 1. ПРЕДМЕТ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Российская земельная реформа, обусловленная необходимостью отказа от господствующих в советскую эпоху методов голого администрирования в области управления экономикой, в том числе и в области регулирования земельных отношений, преобразила содержание всей системы земельных отношений. С изменением содержания общественных отношений по поводу земли происходят изменения в предмете и задачах земельного права. В условиях земельной реформы и совершенствования управления экономикой гарантируется хозяйственная самостоятельность правообладателей земли, расширяются права собственников земли и землепользователей, в том числе арендаторов, становится более эффективной организация использования земли и землеустройства. Земельные участки признаются недвижимым имуществом, а земельные отношения, возникающие в связи с использованием и охраной земель, — имущественными отношениями, т. е. во многом родственными имущественным гражданским отношениям. Поэтому при регулировании земельных отношений допускается применение норм гражданского права, однако с учетом особенностей земельного и иного природоресурсного законодательства. Административно-правовые нормы если и применяются при регулировании земельных отношений, то ограничиваются сферой государственного управления в этой области, поскольку земельная реформа осуществляется в России по инициативе государства и под его руководством, но на демократической основе, закрепленной в Конституции РФ.

Понятие предмета земельного права

Взаимосвязь земельного с гражданским и административным правом вызвана сходством предмета правового регулирования данных отраслей права. Как известно, предметом гражданского права являются имущественные и личные неимущественные отношения, а предметом административного права — управленческие отношения. Предметом же земельного права являются земельные отношения, которые представляют собой комплекс имущественных и управленческих отношений. Названные три вида общественных отношений нельзя отождествлять, хотя не следует и не замечать их известной близости. Особенность предмета земельного права состоит в том, что, с одной стороны, земельные имущественные отношения могут в определенной части регулироваться нормами гражданского и земельного законодательства; с другой сторо-

ны, когда земля выступает как объект властных полномочий, для регулирования земельных отношений применяется метод административного права с его властными предписаниями о порядке ведения земельного кадастра, госрегистрации земельных участков, об особом режиме их использования и т. д.

Разграничение норм земельного, гражданского и иных отраслей права

Вопрос о разграничении сферы действия норм гражданского, земельного, административного права при регулировании земельных отношений возникает потому, что не ко всем, хотя и схожим по своей природе, земельным отношениям допустимо применение норм иных отраслей права. Известно, что применение норм гражданского права значительно расширяется. Но при этом необходимо учитывать, как уже было сказано, особенности земельных отношений.

Так, правила о купле-продаже земли допускают применение норм гражданского законодательства при совершении этих сделок между собственником земельного участка и его новым приобретателем, при проведении конкурсов и аукционов по продаже земли. Но существуют и запреты, установленные земельным законодательством. Не подлежат продаже в частную собственность земельные участки, имеющие важное природоохранное назначение. При продаже земельного участка нельзя без разрешения государственных органов, указанных в земельном законе, изменять целевое назначение земли, определенное до ее продажи. Земельное законодательство устанавливает и другие ограничительные условия, соблюдение которых требуется при привлечении к регулированию земельных отношений норм гражданского законодательства. Если таких ограничений земельный закон не предусматривает, то обычно возможно применение норм гражданского законодательства к родственным земельным отношениям.

Иногда в самом земельном законодательстве делается отсылка к гражданскому законодательству. Но для применения норм гражданского законодательства к сфере земельных отношений не всегда требуется обязательное указание об этом в законе. Применение их бывает не только желательно, но и необходимо, если существует пробел в земельном праве, а определенные земельные отношения в силу их имущественного содержания и однородности с гражданскими отношениями могут быть урегулированы именно нормами гражданского права.

Безусловно, нормы гражданского законодательства неприменимы в случаях, когда земельные отношения, хотя бы и родственные по своему характеру с гражданскими, урегулированы непосредственно и достаточно определенно нормами земельного законодательства. Так, земельный закон устанавливает порядок платного и бесплатного предоставления земельных участков, указывает, кому они предоставляются и в каких размерах. Эти вопросы решены в Земельном кодексе РФ, и необходимости прибегать к помощи гражданского законодательства здесь нет и быть не может. Другое дело, например, отношения, связан-

ные с возмещением убытков пользователям земли, при определении которых всегда применяются исходные положения Гражданского кодекса о полном возмещении вреда и о возможности неполного возмещения лишь в случаях, специально оговоренных в законе.

Таким образом, земельные отношения являются сложными отношениями, поскольку они могут регулироваться как нормами земельного, так и нормами гражданского законодательства. И это вполне оправданно, так как земельное право — это комплексная отрасль права. Что касается четкого разграничения сферы действия норм гражданского и норм земельного законодательства, то оно может идти по линии как предмета, так и метода регулирования общественных отношений. По предмету — когда решается вопрос о возможности или невозможности применения норм Гражданского кодекса к однородным с гражданскими земельным отношениям; по методу — когда земельные отношения регулируются в административно-правовом порядке и к ним невозможно применение норм гражданского законодательства.

Нормы административного права

Теперь несколько слов о применении норм административного и норм земельного права к отношениям, связанным с использованием земли. Нормы административного права, точнее его методы, применяются к тем земельным отношениям, участники которых находятся в положении власти и подчинения. Это происходит, например, в случае самовольного захвата земли, когда компетентный орган государственной власти, опираясь на закон, решает вопрос об изъятии, в порядке наказания (без возмещения правонарушителю убытков), земельного участка. Следовательно, государственный орган принимает управленческое решение, т. е. административно-правовой акт, на основании которого прекращается право пользования землей. Данное решение является обязательным для органов землеустроительной службы, которые выясняют границы участка в натуре (на местности) и передают его другому (законному) пользователю (собственнику) земли. Оно является обязательным и для бывшего пользователя земельного участка, так как последний не вправе игнорировать требования, содержащиеся в документе государственного органа. Но коль скоро пользователь (собственник) земельного участка стал его законным владельцем, получив свой участок в натуре, он начинает самостоятельно хозяйствовать на земле, никто не вправе вмешиваться в эту его деятельность. Внутрихозяйственное использование земельного участка регулируется нормами земельного законодательства.

Нормы природо-ресурсного права

Связь земельного права, регулирующего отношения по поводу использования земли, с водным, лесным, горным правом обусловлена тем, что земля — важнейшая часть всей биосферы,местилище всех других связанных с нею природных объектов: лесов, вод, животного и растительного мира, полезных ископаемых и иных ценностей недр земли. Без использования земли практически невозможно использова-

ние других природных ресурсов. При этом бесхозяйственность по отношению к земле немедленно или в последующем будет наносить вред всей окружающей природной среде, приводить не только к разрушению почв, их эрозии, засолению, заболачиванию, химическому загрязнению, но и сопровождаться ухудшением условий использования других природных ресурсов (загрязнением вод продуктами эрозии почв, потерей запасов воды при орошаемом земледелии, истощительными рубками, а также сокращением площади лесов при неоправданном изъятии земель гослесфонда, загрязнением и сокращением территорий, служащих средой обитания животного мира, и т. д.). Поэтому нормы законодательства о рациональном и **комплексном использовании** земель повышают эффективность норм иных природоресурсных отраслей законодательства: водного, лесного, горного и др.

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

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

К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

Нормы экологического права

Из сказанного нетрудно усмотреть также неразрывную связь земельного права с охраной природы. Земельно-правовые нормы приводятся в соответствие с экологическими требованиями, поэтому происходит экологизация норм права. Это проявляется по многим направлениям: при регулировании планирования и прогнозирования использования земельного фонда; при землеустройстве; предоставлении и изъятии земель; при наложении взысканий за нарушения земельного законодательства; в ходе государственного контроля за правильным использованием и охраной земель и т. д. Тем самым земельно-правовое регулирование приобретает экологическую направленность.

Экологизация отрасли земельного права — это лишь одна сторона решения проблемы охраны природы и комплексного природопользования. Всеобщие экологические связи в природе приводят к тому, что хозяйственная эксплуатация одного природного ресурса оказывает влияние на состояние других природных объектов и в целом природной среды. Поэтому стоит задача обеспечения охраны природы в процессе хозяйственной эксплуатации отдельных ее составных частей: земель,

вод, лесов, недр. Ведь природу нельзя закрыть «на замок», ее ресурсы служат материальной основой развития общественного производства. В процессе хозяйственной эксплуатации природных объектов возникает необходимость охраны не только каждого отдельного природного ресурса, но и природной экосистемы в целом, экологических связей в природе. Эти задачи решает экологическое право¹.

§ 2. МЕТОДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Для характеристики отрасли права вообще и земельного права в частности наряду с предметом важно выявление особенностей методов регулирования земельных отношений. Под методом отрасли права понимается способ воздействия норм данной отрасли права на поведение участников общественных отношений, т. е. земельных отношений.

Различия в методах правового регулирования

В государственном секторе экономики предоставление и продажа земли для хозяйственных нужд производится на основании решения (постановления) компетентного государственного органа. Те же госорганы выносят решения об изъятии земли или каких-либо изменениях в праве землепользования. Таким образом, возникновение, изменение или прекращение земельных правоотношений происходит на основании административно-правового акта — решения (постановления) государственного органа. Однако в этом случае данный государственный орган выступает в качестве хозяйствующего субъекта, иными словами, управляющего государственным земельным имуществом, а не как власть. И хотя уполномоченный орган государства может предоставить (продать) земельный участок, а может, если к этому имеются основания, и отказать или решить вопрос не так, как желает проситель, возникающие отношения следует рассматривать как управленческие земельные имущественные, а не как административные отношения.

В частном секторе экономики в условиях рынка земли государство, будучи продавцом или покупателем земельного участка, выступает равноправным участником рыночных земельных отношений с другими субъектами права, присутствующими на рынке. В этих случаях действуют принципы гражданского и земельного права о сделках с землей.

Методы земельного права

Этот вопрос заслуживает пояснения. Административно-правовому методу регулирования общественных отношений характерно проявление «власти и подчинения». Этот метод не исключен и в земельных отношениях. Но когда, в каких случаях он применим?

Участники административных правоотношений не равноправны, ибо один дает обязательные для исполнения предписания, а другой обязан их точно и вовремя исполнять. Так, административно-правовым

¹ См.: Боголюбов С. А. Экологическое право. М.: Норма, 1999. С. 8—12; Крассов О. Н. Земельное право. М.: Юристъ, 2001. С. 10—30.

методом регулируются предоставление и изъятие земли для целей обороны, охраны природы, прокладки коммуникаций, а также некоторые другие отношения, например в области государственного контроля за правильным использованием земель; при регулировании отношений первичного и вторичного землепользования — в той части этих отношений, в которой присутствует общегосударственный интерес; при территориальном и внутрихозяйственном землеустройстве — опять-таки в той части, в какой органы землеустройства правомочны давать обязательные предписания землепользователям; при разрешении земельных споров и т. п.

Важно, однако, всегда иметь в виду, что административный метод, будучи закрепленным в законе, распространяется не на все виды земельных отношений, а лишь на те, где он является необходимым и полезным для практики. Если это забывалось, то неизбежны были нарушения законности, масштабы которых возрастали по мере искажений в понимании методов регулирования земельных отношений. Так, на стадии предоставления земли в долевую собственность граждан при реорганизации колхозов и совхозов может применяться административный метод, поскольку государство, решая важные социально-экономические проблемы, выступает не только как собственник земли, но в первую очередь как орган власти. Однако на следующей за этим стадии — при внутрихозяйственном планировании и организации использования земли — применение этого метода значительно ограничено или вовсе недопустимо, что видно на примере сельского хозяйства.

Современное российское законодательство расширяет права всех землепользователей, запрещая вмешательство в их хозяйственную деятельность. В отличие от административно-правового метода здесь применяется метод свободного дозволения, т. е. свободного усмотрения землепользователей и принятия ими своих собственных решений. Земельный закон дает правомочие землепользователю (или по терминологии теории права — «управомочивает») свободно действовать, тогда как орган государственного управления обязан воздерживаться от каких-либо решений, ограничивающих хозяйственную свободу землепользователя. И если закон допускает административно-правовое вмешательство во внутрихозяйственные дела землепользователей, то это возможно лишь в строго указанных в законе случаях: при угрозе порчи земли, при принятии мер по борьбе с сорной растительностью, эрозией почв и т. п.

§ 3. СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права, поскольку оно направлено на регулирование конкретного по своей сущности вида общественных отношений, т. е. земельных отношений. Оно, как уже было показано выше, имеет свой предмет и свои методы правового регулирования этих отношений.

Система земельного права

Земельное право можно рассматривать в качестве отрасли права, отрасли законодательства, правовой науки и учебной дисциплины.

Как сложное явление социально-политической и экономической жизни общества, земельное право имеет определенную систему. Его первичным составным элементом служат правовые нормы, которые, как кирпичики, образуют целое здание правовой системы. Правовая норма — это правило поведения субъектов земельных отношений, которым они должны руководствоваться, совершая свои действия и поступки, принимая ответственные решения.

Отдельные правовые нормы формируются в группы (блоки или звенья) норм, которые именуются правовыми институтами. Нормы, составляющие правовой институт, регулируют не какие-либо отдельные действия, а цельную однородную общность земельных отношений. Так, например, правовой институт арендных земельных отношений регулирует порядок предоставления земель в аренду, условия аренды, права и обязанности арендодателя и арендатора, их ответственность за соблюдение договорной дисциплины и т. д.

Земельное право как отрасль, имеющая свою систему, состоит из **общей части**, содержащей правовые нормы и положения, относящиеся ко всей отрасли в целом, и **особенной части**, охватывающей нормы отдельных разделов земельного права. Институты, входящие в общую часть, называются общими, а в особенную часть — специальными (особенными).

К правовым институтам, составляющим **общую часть** земельного права, относятся право собственности на землю; право пользования землей; право управления в области землепользования. Сюда же относятся такие правовые институты, как институт землеустройства, предоставления и изъятия земли, планирования использования земли; государственного кадастра недвижимости, контроля за использованием земли; правовой охраны земель, мелиорации, рекультивации и воспроизводства плодородия угодий. Сложным является правовой институт юридической ответственности за нарушение земельного законодательства.

Правовыми институтами **особенной части** являются группы (блоки) правовых норм, устанавливающих целевые категории земель, виды землепользования, а также провозглашающих права и обязанности собственников земли и землепользователей. В состав правовых институтов особенной части земельного права входят, в частности, институт права собственности, землевладения и землепользования на землях сельскохозяйственного назначения, институты, определяющие правовой режим использования и охраны земель других категорий, право собственности на землю, землевладения и землепользования граждан, их объединений и т. д.

В соответствии с приведенной выше системой земельного права строится курс его изучения и структура настоящего учебника. Это позволяет последовательно и с достаточной степенью полноты раскрыть содержание такой сложной и важной отрасли права, какой является российское земельное право.

Отрасль земельного законодательства

Если земельное право в качестве отрасли регулирует, как уже было сказано, однородный вид общественных отношений, т. е. земельных отношений, то земельное законодательство может выходить за строгие рамки этих отношений и регулировать также смежные области отношений. Проведение приватизации земельных участков на торгах осуществляется в соответствии с нормами гражданского и земельного законодательства о сделках с землей. Так, при решении вопроса предоставления (приобретения) земельных участков для нужд строительства необходимо, в частности, наряду с другими документами иметь справку госбанка о возможности финансирования строительства. Но это уже область административного, а не земельного права, хотя это правовое требование включается в земельное законодательство. Обширно, как известно, законодательство о мелиорации земель, но не все эти нормы составляют отрасль земельного права, так как многие из них относятся к капитальному строительству, его финансированию и т. д. Однако все эти правовые нормы являются составной частью земельного законодательства. Аналогично обстоит дело с законодательством о землеустройстве, а также о юридической ответственности, нормы которой принадлежат к уголовному, административному, трудовому, гражданскому праву. Следовательно, земельное право, равно как и земельное законодательство, — сложная, комплексная отрасль, охватывающая обширный нормативно-правовой материал.

Земельное право как наука

Земельное право как наука — еще более широкое понятие. Наука земельного права наряду с изучением этой отрасли права, ее правовых институтов исследует фундаментальные понятия и категории земельного права, такие как предмет науки, понятие земельно-правовой нормы, субъект земельного права, земельных отношений — и все это в историческом развитии. Изучаются связи земельного права с другими отраслями права, выявляются перспективы его развития и как отрасли, и как законодательства, и как учебной дисциплины. Используется при этом опыт государств — участников СНГ, иных развивающихся и развитых стран. Задача теории земельного права состоит в изучении практики и претворении в жизнь земельной реформы в сложных условиях управления всей экономикой страны, совершенствования ее хозяйственных механизмов. Таким образом, содержание науки земельного права не ограничивается какими-либо жесткими пределами, хотя предмет ее имеет свою определенность и целенаправленность.

Предметом отрасли законодательства являются общественные отношения, регулируемые этим законодательством. Предметом же науки земельного права является учение о праве, разработка доктрины, концепции земельного права, изучение системы идей и взглядов по тем или иным проблемам этой отрасли науки. Развитие теории земельного права — необходимое условие эффективности земельного законодательства. Отрасль законодательства, практика его применения ставит перед нау-

кой земельного права конкретные задачи, успешное решение которых во многом зависит от уровня научной разработки правовых проблем.

Земельное право как учебная дисциплина

Земельное право — учебная дисциплина во многих высших учебных заведениях страны (часто в составе природоресурсного или экологического права).

Целью изучения земельного права является получение представления о действующих нормативных правовых актах, регулирующих предмет земельного права, и применение данных знаний в практической деятельности. Поскольку отправной точкой к изучению дисциплины «Земельное право» является действующее российское законодательство, система земельного права как учебной дисциплины соответствует по структуре системе земельного права как отрасли права с привлечением сопутствующего правового материала гражданского, административного, экологического и другого законодательства с целью более углубленного изучения учебного курса программы обучения. Соответственно курс земельного права подразделяется на общую и особенную части, а лекционный материал сгруппирован в соответствии с основными правовыми институтами.

§ 4. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Принципы отрасли права — это основополагающие начала, которыми руководствуются участники правоотношений. Особенностью принципов земельного права является их фиксация в отраслевом земельном законе — Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ).

Статья 1 ЗК РФ формулирует следующие основные принципы.

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

Конституция РФ (ст. 9) придает земле и другим природным ресурсам значение основы жизни и деятельности российского общества. Поэтому ЗК РФ и иные нормативные правовые акты, устанавливая нормы и требования рационального использования и охраны земель, учитывают ее особенности как природного объекта, составной части природы, природного ресурса.

Предусматривая общие для всех обладателей земли (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов) права и обязанности по использованию земельных участков, ЗК РФ формулирует соответствующие статьи таким образом, чтобы в их содержании присутствовали нормы о соблюдении экологических, строительных,

санитарно-гигиенических и иных специальных требований (подп. 3 п. 1 ст. 40), чтобы использование земель любой категории осуществлялось способами, которые не должны наносить вред окружающей среде (ч. 1 ст. 42), чтобы проводились целенаправленные мероприятия по охране земель как природного объекта (ч. 4 ст. 42).

Если данный принцип устанавливает условие, чтобы при правовом регулировании земельных отношений земля рассматривалась как недвижимое имущество, то из этого не следует, что все правовые нормы российского законодательства о недвижимом имуществе обязательны и для регулирования земельных отношений. Так, не все нормы гражданского законодательства, и в частности Гражданского кодекса, о недвижимом имуществе могут применяться к регулированию земельных отношений, а только те, которые не противоречат ЗК РФ. То же можно сказать и по вопросу объекта права собственности и иных прав на землю.

2. Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Подпункт 2 статьи, провозглашая как принцип земельного законодательства приоритет охраны земли, имеет в виду необходимое ограничение хозяйственной свободы пользователей земли в целях охраны окружающей среды. Это означает, что каждый обладатель земли (собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор), организуя свою хозяйственную деятельность на земле, должен прежде всего предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране. Эти меры могут быть разными, так как они устанавливаются в соответствии с особенностями самих земель и той или иной хозяйственной деятельности, находя отражение в соответствующих статьях ЗК РФ.

3. Приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат.

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека при любой хозяйственной деятельности, связанной с использованием и охраной земель, логично вытекает из первого и второго принципов. Но если соблюдение первых двух принципов косвенно содействует охране жизни и здоровья людей, то третий принцип указывает на необходимость принятия таких специальных решений и выполнения таких действий, которые прямо и непосредственно позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить вредное воздействие на его здоровье при использовании земли. Гарантией соблюдения названного принципа служит обращенная ко всем землепользователям обязанность нести необходимые затраты для достижения целей названного принципа, причем даже если эти затраты окажутся большими.

4. Участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно кото-

рому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Земельный кодекс предоставляет право гражданам и общественным организациям (объединениям) принимать участие в подготовке решений экологического содержания. При этом органы государственной власти и местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить такое участие. Этот принцип, по сути, воспроизводит положения Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹, который определяет права общественных объединений участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления и способы их реализации (ст. 17 и 27).

5. Единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В подп. 5 провозглашено общеизвестное положение гражданского права: «Принадлежность следует судьбе главной вещи». В данном случае земельный участок часто рассматривается как «главная вещь», а все, что прочно связано с ним (здания, сооружения и т. д.), является его принадлежностью. Однако ст. 35 ЗК РФ имеет в виду противоположную ситуацию, когда приобретение здания или сооружения влечет за собой право на соответствующий земельный участок,

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

Реализация принципа сохранения особо ценных земель и территорий обеспечивается не только ст. 27, 30, 31, 32, 79, 94 ЗК РФ, но и Федеральным законом от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»².

7. Платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² Там же. Ст. 1024.

Земельный кодекс в ст. 65 под одним общим названием «Платность использования земли» понимает земельный налог и арендную плату за землю. Между тем правовая природа той и другой платы за землю имеет существенные различия. Земельный налог есть властное предписание государства. От налога может освободить землепользователя только компетентный государственный орган, и то лишь на основании закона. Арендная плата — предмет свободной договоренности сторон, заключающих договор аренды земельного участка. Средства от арендной платы поступают арендодателю в соответствии с условиями договора. Земельный налог идет в государственный бюджет в тех суммах, которые установлены Налоговым кодексом РФ.

8. Деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Принадлежность земель к той или иной категории (их по ЗК РФ семь — ст. 7) предопределяет основное их целевое назначение и соответствующий правовой режим использования земель каждой конкретной категории (с учетом зонирования и разрешенного использования). Отнесение земель к категориям и перевод их из одной в другую производится компетентными органами власти и определяется ст. 8 ЗК РФ, но никак не самими пользователями земли.

9. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

Разграничение государственной собственности на землю на собственность федеральную, субъектов РФ, муниципальных образований — необходимое условие земельного строя страны.

10. Дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Без учета природных, социальных, экономических и иных факторов, влияющих на правовой режим земель, закон оказался бы безликим, неопределенным, а порядок использования и охраны земель был бы недифференцированным.

11. Сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по ис-

пользованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

Статья 36 (ч. 2) Конституции РФ устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Вместе с тем в общественных интересах ст. 36 вводит ограничения хозяйственной свободы пользователей земли, которые состоят в том, чтобы ими не наносился ущерб окружающей среде и не нарушались права и законные интересы иных лиц. Кроме того, ЗК РФ в ряде статей обеспечивает сочетание интересов общества и законных интересов граждан: при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд, с одной стороны, удовлетворяются потребности государства и муниципальных образований в земле, с другой — гарантируется защита имущественных прав граждан в форме денежных компенсаций или предоставления другого равноценного земельного участка взамен изъятого (ст. 60—63).

И наконец, устанавливается принцип разграничения действия норм гражданского и норм земельного законодательства при регулировании земельных отношений. Суть этого разграничения состоит в том, что гражданское законодательство устанавливает общие нормы регулирования имущественных отношений, в том числе и земельных, а земельное законодательство устанавливает специальные нормы регулирования земельных отношений. Поэтому если есть специальная норма, содержащаяся в ЗК РФ или в каком-либо другом нормативном правовом акте, решающая какой-то вопрос земельного права, то общая норма гражданского законодательства не может применяться.

Таковы основные принципы земельного права, названные в ст. 1 ЗК РФ, и их авторское (доктринальное) толкование. Но перечень этих принципов не является исчерпывающим, как отмечено в п. 2 ст. 1. Сравнительный анализ содержания других статей ЗК РФ позволяет сформулировать ряд принципов земельного права, так или иначе нашедших также отражение в других актах земельного законодательства и в юридической литературе по этому вопросу¹.

Так, независимо от своих прав на землю в качестве собственника, государство как суверен проводит и ряд принципов земельной политики, обеспечивающих рациональное использование и охрану земель. К этим принципам относятся:

1) принятие на государственный счет и осуществление работ по изучению и картографированию земель, их госрегистрации, земле- и лесоустройству;

2) ведение государственного кадастра недвижимости;

3) создание служб со специальными функциями по оперативному управлению в области рационального использования и охраны земель (почв) и надзору за всеми пользователями земли;

4) плановость в использовании земель. Этот принцип выражается в мероприятиях тройкого назначения:

¹ См.: Земельное право / под ред. проф. С. А. Боголюбова. М.: Норма, 2000. С. 8, 9.

а) изучение спроса на землю и ее распределение между претендентами;

б) резервирование земель для государственных и муниципальных нужд будущих пользователей — с ограничением права застройки или иных трансформаций земель, налагаемым на наличных пользователей. Такое резервирование закрепляется в специальных документах типа генерального плана города (поселка), проекта (схемы) планировки и застройки населенного пункта и др. Резервирование позволяет избежать излишних потерь, неизбежных в случае земельных перепланировок;

в) обеспечение комплексного использования полезных свойств земли. Например, сельское и лесное хозяйство ведутся так, чтобы причинять наименьший ущерб животному миру. Все виды хозяйственной деятельности на земле должны регулироваться так, чтобы свести к минимуму загрязнение поверхностных и подземных вод, обеспечить возможность для законопослушных граждан использовать незастроенные земли в качестве рекреационных территорий.

Все эти направления государственной земельной политики находят свое закрепление в законодательстве, в земельном праве в первую очередь, что имеет важное практическое значение.

§ 5. ИСТОРИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

История российского земельного права — это история государственных политических и экономических преобразований в области земельных отношений, история формирования земельного права как отрасли и как дисциплины, также это и история развития земельного законодательства.

Главной отличительной чертой земельных отношений в России на протяжении длительного исторического периода было то, что частное землевладение определялось по сословному признаку. Эту особенность не тронули преобразования ни XIX, ни начала XX в. Вплоть до событий 1917 г. все общество России, как известно, было разделено по сословному признаку. Сословный строй России имел вплоть до начала XX в. достаточно сложную структуру и помимо наиболее многочисленных землевладельцев — сословия дворян и крестьян — включал в себя сословие духовенства и городские сословия. Практически каждое из сословий (крестьяне — с 1861 г.) обладало определенными правами на землю, и объем прав и обязанностей во многом зависел от принадлежности землевладельца к тому или иному сословию.

Помимо сословного землевладения российское право выделяло еще несколько видов землевладения. Это земли казенные, приписанные к государственной казне; удельные земли, принадлежавшие царской фамилии; майоратные земли — тоже разновидность частных земель, но они отличались способом приобретения: майоратные земли переходили в частные руки из казны на основании высочайшего указа; земли духовенства (духовных союзов и установлений); городские, земские и земли сельских обществ. Существовала в российском праве конца XIX — начала XX в. и земли юридических лиц или учреждений. Одновременно право России

признавало землю недвижимым имуществом, на которое распространялось общее гражданское законодательство и, естественно, положения о вещных и обязательственных правах. Таким образом, можно сказать, что уже начиная с давних времен земельно-правовое регулирование отличалось сложной структурой, отражающей общественный и государственный строй, а также особенности общественных земельных отношений.

Законодательное регулирование земельных отношений в России было сложным, и многие институты 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. Одна из первых книг на эту тему была написана профессором Московского университета Л. А. Кассо и называлась «Русское поземельное право». Термин «поземельное» определял право на имущество, связанное с землей, и саму землю, т. е. недвижимость. С другой стороны, правоведы обратили внимание на подходы к специальному регулированию земельных отношений, в этот период имевших сословный характер (прежде всего, как на самое проблемное, было обращено внимание на землевладение крестьянское).

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 (наиболее яркий пример — приложение к тому IX Свода Законов, содержавшее нормативные акты о крестьянах), а также в законодательстве, принятом для отдельных губерний 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 следующие за ней судебную и земскую реформы.

Аграрная реформа 1861 г.

До аграрной реформы 1861 г. — одной из наиболее крупных вех в истории земельного права России — крестьяне как одно из сословий не обладали практически никакими самостоятельными правами на землю, закрепленными в законодательстве. Помещичьи крестьяне, находясь под властью собственника земли, в вопросах ее использования не имели самостоятельного голоса.

Начиная с 1861 г. крестьяне или единолично, или в рамках земельных общин выступают в качестве носителей прав и обязанностей на землю по законодательству.

Долгое время после первых реформенных шагов середины XIX в. законодательство о крестьянах, и законодательство о крестьянском землепользовании в том числе, носило особый характер, связанный с условиями переходного периода, предусмотренными актами реформы.

Положения 19 февраля 1861 г. (Общее положение о крестьянах, Положение о выкупе¹ и др.) декларируют отмену крепостной зависимости, установили право крестьян на земельный надел и порядок осуществления выкупных платежей за него. Законы от 26 июля 1863 г. и 24 ноября 1866 г. продолжили реформу тем, что приравнивали статус удельных, государственных и помещичьих крестьян, тем самым объединив их в сословие крестьян с единой юрисдикцией.

Таким образом, земля была крестьянам выделена, но права крестьян на землю были существенно ограничены обязательствами перед помещиками — бывшими собственниками земли по их выкупу.

Обязательства эти были настолько долгосрочными, что в теории сложился взгляд на надельное землепользование как на разновидность долгосрочной аренды — оброчного пользования².

Реформой были утверждены два вида крестьянского землевладения. Подворное землевладение предполагало, что права на надел передаются крестьянскому двору. Такими правами наделялись жители преимущественно южных и западных губерний. В центральных губерниях было утверждено общинное землевладение, когда права на землю получала крестьянская община, чаще всего состоявшая из жителей одного села или деревни. Община, осуществляя свои права, могла производить периодические переделы наделов земли, переданных ее членам, сдавать в аренду земельный надел по согласованию с пользователем. Община распоряжалась недрами, выпасами, лугами.

Такое реформенное решение было обусловлено необходимостью выкупных платежей. Считалось при этом, что жители западных и южных губерний в состоянии выплачивать их самостоятельно. Тогда как жителям более бедных центральных губерний России это бремя легче нести сообща, поэтому лицом, обязанным выплатить сумму, назначалась община, а не крестьянский двор.

Законодательство 1863 г. (законы от 18 июня и 14 декабря) ограничило права надельных крестьян в вопросах передела залога и отчуждения земли, с тем чтобы укрепить и ускорить выплату выкупных платежей³. Это не позволило приравнивать крестьян к иным сословиям в вопросах реализации прав на землю еще некоторое время.

Вместе с тем 18 мая 1882 г. учреждается Крестьянский поземельный банк⁴. В том, что касалось прав крестьян на землю, его роль заключалась в некотором упрощении получения (приобретения) земельных участков крестьянами на праве личной собственности, не распространенной среди этого сословия.

Аграрная реформа П. А. Столыпина

Выкупные платежи были отменены указом от 3 ноября 1905 г., а затем был сделан шаг в направлении реализации личного права. Реформа,

¹ См.: Свод законов Российской империи. Прил. к т. IX.

² См.: Хауке О. А. Крестьянское земельное право. М., 1914. С. 205.

³ Там же.

⁴ Там же.

названная Столыпинской, была направлена на переход от преимущественного права общей (общинной) собственности на землю среди крестьян (общинное землевладение) к праву личной собственности главы каждого хозяйства.

Таким образом, в период с 1861 по 1917 г. законодательство шло в направлении предоставления крестьянскому сословию прав на землю, равных существовавшему в России праву личной собственности на землю. Это право включало в себя владение землей, право использовать землю ограничивалось обязанностью не нарушать права собственников соседних участков и права сервитута. Право распоряжения земельным участком заключалось в праве заключать все виды сделок, предусмотренных гражданским законодательством для недвижимости, а также совершать иные действия, предусмотренные правом для распоряжения недвижимостью. Законом была предусмотрена возможность выкупа земель для государственных нужд. Существовало и регулируемое законодательством право сервитута.

Движение это происходило через длительные переходные этапы, в рамках которых права крестьян на землю значительно ограничивались правами общины на надел, правами бывших собственников на получение выкупной платы, сословными ограничениями. Содержание этих ограничений носило в большинстве случаев политический характер и обуславливалось значительным влиянием консервативных кругов, состоявших в основном из крупных землевладельцев, и преобладанием в начале реформ идеологии общинного строя.

С реформой Столыпина, радикализм которой был продиктован состоянием российской экономики после неудачных военных действий против Японии и революционных событий в самой стране, было принято наступление на идеологию общинного земледелия¹.

Основанием были предполагаемые экономические преимущества частного хуторского сельскохозяйственного производства перед общинным. Следствием этого было закрепление и распространение права частной (личной) собственности на землю среди крестьян.

К 1917 г. реформа, начатая П. А. Столыпиным, не была завершена. Следствием этого было то, что сельское хозяйство оперировало как правом частной собственности на землю, так и правом собственности общины на надел; к этим правам присоединялось право аренды как основное право пользования земельным участком.

История земельного права с 1917 по 1990 г.

После 1917 г. ситуация резко изменилась — права на землю приобрели совершенно иное содержание. Крестьянский наказ в рамках Декрета «О земле» от 26 октября 1917 г. (по старому стилю) объявил всю землю народным достоянием, отменил частную собственность на землю, запретил сдавать ее в аренду и залог.

¹ См.: Хауке О. А. Крестьянское земельное право. С. 205.