

С. А. Боголюбов

Земельное право

УЧЕБНИК

3-е издание, переработанное и дополненное

Допущено УМО по юридическому образованию вузов Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030501 (021100) «Юриспруденция», по специальностям 030501 (021100) «Юриспруденция», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)»

МОСКВА • ЮРАЙТ • 2011

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:

1. Дипломы, курсовые, чертежи...
2. Диссертации и научные работы.
3. Школьные задания.

Онлайн-консультации.

ЛЮБАЯ тематика,
в том числе ТЕХНИКА.

Приглашаем авторов.

УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:

полные тексты в электронной библиотеке

www.учебники.информ2000.рф.

ББК 67.407я73

Б74

Автор:

Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом аграрного и экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заведующий кафедрой «Экология и право» Московского государственного института электроники и математики.

Рецензенты:

Кафедра земельного права Государственного университета по землеустройству;

Устюкова В. В. — доктор юридических наук, заведующая сектором аграрного и земельного права Института государства и права РАН.

Боголюбов, С. А.

Б74

Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. — 402 с. — (Основы наук).

ISBN 978-5-9916-1041-4 (Издательство Юрайт)

ISBN 978-5-9692-1062-2 (ИД Юрайт)

В учебнике раскрываются основные институты и понятия земельного права России, даются разъяснения организационно-правового, управленческого и экономического механизмов в области регулирования земельных отношений.

Учтены все нововведения в российском земельном, гражданском, градостроительном, муниципальном праве и законодательстве, материалы административной, судебной и арбитражной практики.

Для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 (021100) «Юриспруденция», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», а также для аспирантов и преподавателей юридических вузов.

УДК 34

ББК 67.407я73

ISBN 978-5-9916-1041-4

(Издательство Юрайт)

ISBN 978-5-9692-1062-2

(ИД Юрайт)

© Боголюбов С. А., 2006

© Боголюбов С. А., 2009,

с изменениями

© ООО «ИД Юрайт», 2011

Оглавление

Принятые сокращения	14
Предисловие	18

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Земельное право как учебная дисциплина.....	24
1.1. Предмет земельного права	24
<i>Обусловленность земельного права. Возможности земельного права. Признаки земельного права. Институты, система и принципы земельного права. Развитие земельного права</i>	
1.2. Соотношение земельного и иных отраслей права	31
<i>Земельное право. Природоресурсное право. Природоохранное право. Соотношение земельного и гражданского права. Земельное и аграрное право. Земельное и международное право</i>	
1.3. Методы земельного права	39
<i>Экологизация земельного и иных отраслей права. Административно-правовой метод. Гражданско-правовой метод. Сочетание административного и гражданского-правового методов. Историко-правовой метод. Прогностический метод</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>48</i>
<i>Литература</i>	<i>48</i>
Глава 2. Источники земельного права.....	49
2.1. Понятие и виды источников земельного права.....	49
<i>Понятие источника земельного права. Виды источников права. Нормативный правовой акт — основной источник земельного права</i>	
2.2. Закон — высшая форма нормативного правового акта	53
<i>Преимущества закона как источника права. Конституция РФ. Федеральные законы как источники земельного права</i>	

2.3. Подзаконные акты	56
<i>Указы Президента РФ. Акты Правительства РФ. Президент РФ и Правительство РФ — субъекты законодательной инициативы. Ведомственные акты. Регистрация ведомственных источников права. Локальные акты</i>	
2.4. Значение общих принципов, договоров и обычаев	63
<i>Общие принципы права. Договоры. Правовые обычаи</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	67
<i>Литература</i>	67
Глава 3. Организационно-правовой механизм обеспечения действия земельного права	68
3.1. Государственное управление использованием и охраной земель	68
<i>Место государства в регулировании и реализации земельных отношений. Государство — участник земельных отношений. Полномочия России по установлению и ограничению прав землеобладателей. Объекты земельных отношений. Состав земель в Российском государстве. Отнесение земель к категориям. Перевод земель из одной категории в другую. Государственные гарантии землепользования малочисленных народов. Пределы муниципальных полномочий</i>	
3.2. Административная реформа	78
<i>Классификация органов земельного управления. Основной специализированный орган земельного управления. Специализированные органы земельного управления: министерства. Специализированные органы земельного управления: службы и агентства. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Управление недрами, землями водного и лесного фондов. Иные органы земельного управления</i>	
3.3. Мониторинг земель	90
<i>Понятие и цели мониторинга земель. Принципы мониторинга земель. Содержание мониторинга земель. Способы осуществления мониторинга</i>	
3.4. Землеустройство	92
<i>Понятие землеустройства. Виды и содержание землеустройства. Порядок проведения землеустройства. Обязательность землеустройства. Межевание участка</i>	
3.5. Государственный земельный кадастр	97
<i>Цели ГЗК. Принципы ведения и документы ГЗК. Значение кадастра для земельной реформы. Порядок</i>	

<i>ведения ГЗК. Истребование и предоставление кадастровых документов. Разнообразие кадастровых документов. Соотношение ГЗК и землеустройства</i>	
3.6. Регулирование экономических отношений в области использования и охраны земель.....	105
<i>Плата за землю и оценка земли. Предпринимательство, направленное на рациональное использование и охрану земель. Управление качеством земель и окружающей среды. Государственная поддержка предпринимательства, направленного на рациональное использование земель. Использование аудита. Экономическое стимулирование рационального использования земель</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>111</i>
<i>Литература</i>	<i>112</i>
Глава 4. Охрана земель	113
4.1. Содержание охраны земель	113
<i>Цели охраны земель. Охрана земель как основы жизни и деятельности народов. Реализация целей охраны земель</i>	
4.2. Способы охраны земель	115
<i>Нормативная правовая база охраны земель. Охрана земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению. Экологическая экспертиза</i>	
4.3. Сохранение плодородия	122
<i>Рекультивация земель. Сохранение плодородия лесных почв. Регистрация снижения плодородия. Восстановление земель</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>126</i>
<i>Литература</i>	<i>126</i>
Глава 5. Правомочия собственников и иных землеобладателей	127
5.1. Право собственности на земельный участок	127
<i>Объект права собственности и индивидуализация участка. Право собственности на земельный участок физических и юридических лиц. Регистрация права частной собственности на земельный участок. Право государственной собственности на землю. Установление и соблюдение государством правил землепользования. Право муниципальной собственности на землю. Доказывание права собственности на участок</i>	

5.2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.....	136
<i>Сохранение права постоянного бессрочного пользования. Постоянное бессрочное пользование казенного предприятия. Признание права постоянного бессрочного пользования</i>	
5.3. Пожизненное наследуемое владение и безвозмездное срочное пользование.....	142
<i>Право пожизненного наследуемого владения. Безвозмездное срочное пользование. Служебные наделы</i>	
5.4. Аренда земельных участков.....	144
<i>Объект права аренды. Договор аренды участка. Окончание срока аренды участка</i>	
5.5. Права землеобладателей.....	148
<i>Права собственников на использование участков. Иные права собственности. Права пользователей, владельцев и арендаторов земельных участков</i>	
5.6. Обязанности землеобладателей.....	150
<i>Экологические обязанности землеобладателей. Обязанность соблюдать экологические требования при захоронении отходов. Обязанности в области охраны и использования земель. Обязанности пользователей. Обязанности собственника и муниципального образования. Обязанность использовать участок по целевому назначению</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	160
<i>Литература</i>	160
Глава 6. Возникновение прав на земельные участки	161
6.1. Основания возникновения прав землеобладателей... 161	
<i>Гражданско-правовые основания возникновения прав на земельные участки. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Условия признания прав на земельный участок. Приобретение прав на земельный участок. Переход права на земельный участок при переходе прав собственности на строение. Судебная проверка основания возникновения прав на участок</i>	
6.2. Порядок предоставления прав на земельные участки.....	171
<i>Порядок предоставления земельных участков для строительства. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства.</i>	

<i>Нормирование предоставления земельных участков. Порядок предоставления участков для целей, не связанных со строительством. Обязанность органов публичной власти установить процедуры предоставления участков. Согласование с природоохранными органами. Предоставление участков через торги. Выбор участка. Отвод земельного участка с учетом общественного мнения. Предоставление участка в аренду без торгов</i>	
6.3. Оформление прав на земельные участки.....	185
<i>Значение государственной регистрации прав на земельный участок. Оформление права собственности на участок. Предоставление участка только после его надлежащего оформления</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>192</i>
<i>Литература</i>	<i>192</i>
Глава 7. Ограничения и прекращение прав на земельные участки.....	193
7.1. Ограничения прав землеобладателей	193
<i>Ограничения оборотоспособности участков. Ограничения использования земельного участка. Изъятие из оборота земель заповедников. Ограничение оборота земель водного фонда. Возможности установления сервитутов</i>	
7.2. Изъятие участков у землеобладателей	198
<i>Изъятие участка для государственных или муниципальных нужд. Уведомление об изъятии. Предоставление при изъятии участка равноценного взамен изъятого. Прекращение использования участка в случае существенного снижения плодородия земель</i>	
7.3. Прекращение аренды и отказ от участка.....	203
<i>Прекращение прав аренды участка с предоставлением другого участка. Прекращение аренды участка по истечении срока договора. Отказ от использования участка. Обстоятельства прекращения и отказа от права на участок</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>207</i>
<i>Литература</i>	<i>208</i>
Глава 8. Защита земельных прав и рассмотрение земельных споров	209
8.1. Признание и гарантии земельных прав.....	209
<i>Признание права на земельный участок. Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков. Защита прав всех заинтересованных лиц</i>	

8.2. Восстановление нарушенного права на земельный участок.....	212
<i>Пресечение действий, нарушающих право на участок. Защита от самовольного занятия участка. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права. Устранение препятствий в пользовании участком</i>	
8.3. Признание недействительным акта публичной власти.....	217
<i>Судебное оспаривание акта. Признание нормативного акта недействительным. Восстановление нарушенного права. Признание недействительным акта органа местного самоуправления</i>	
8.4. Рассмотрение земельных споров	222
<i>Судебный и административный порядок рассмотрения земельных споров. Третейские суды. Защита земельных прав в Конституционном Суде. Обеспечение судом стабильности земельных отношений. Сохранение преемственности земельных отношений. Обеспечение судом земельного правопорядка. Необязательность досудебного рассмотрения земельных споров</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	233
<i>Литература</i>	233
Глава 9. Земельный контроль	234
9.1. Значение государственного земельного контроля	234
<i>Задачи земельного контроля. Система органов государственного земельного контроля. Полномочия органов государственного земельного контроля. Нормативная правовая база государственного земельного контроля. Ограничения государственного земельного контроля</i>	
9.2. Муниципальный, общественный и производственный контроль	240
<i>Муниципальный контроль за использованием и охраной земель. Передача муниципальным образованиям функций государственного земельного контроля. Нормативная правовая база общественного земельного контроля. Формы общественного земельного контроля. Субъекты и направления производственного земельного контроля</i>	
9.3. Судебный и прокурорский контроль в области земельных отношений	249
<i>Осуществление земельного контроля полномочным органом. Осуществление муниципального контроля</i>	

Оглавление

9

<i>в соответствии с законодательством. Зависимость эффективности земельного контроля от возможностей применения санкций. Прокурорский надзор</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	254
<i>Литература</i>	254
Глава 10. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель	255
10.1. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения	255
<i>Земельные правонарушения и формы юридической ответственности. Условия применения дисциплинарной ответственности. Виды дисциплинарной ответственности</i>	
10.2. Гражданско-правовая ответственность	258
<i>Гражданско-правовые принципы возмещения вреда. Возмещение убытков. Возмещение убытков в случае незаконных действий. Исполнение обязанности в натуре. Порядок возмещения вреда. Реквизиция и конфискация земельного участка</i>	
10.3. Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения	265
<i>Виды административных правонарушений в области охраны и использования земель. Виды экологических преступлений. Земельные преступления</i>	
10.4. Правоприменительная практика	268
<i>Аварийный сброс — экологическое правонарушение. Доказательства земельного правонарушения. Расчет причиненного ущерба. Соблюдение требований закона при возмещении ущерба, причиненного правонарушением. Обоснование причиненного вреда и привлечения к ответственности. Возложение судом обязанности по восстановлению нарушенного состояния. Законность административного взыскания</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	278
<i>Литература</i>	278

**РАЗДЕЛ II.
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

Глава 11. Земли сельскохозяйственного назначения ...	280
11.1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения	280
<i>Цели и субъекты сельскохозяйственного землепользования. Состав земель сельскохозяйственного</i>	

<i>назначения. Значение состава сельскохозяйственных земель</i>	
11.2. Особенности использования сельскохозяйственных угодий.....	283
<i>Предоставление и изъятие сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд. Прекращение прав на сельскохозяйственные угодья из-за нецелевого использования. Изъятие сельскохозяйственных угодий для строительства автодорог. Изъятие сельскохозяйственных угодий для затопления. Защита земельных долей</i>	
11.3. Особенности предоставления земель сельскохозяйственного назначения.....	290
<i>Ведение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства. Предоставление земель для садоводства, огородничества и дачного строительства. Защита земельных прав члена садоводческого товарищества. Фонд перераспределения земель</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	295
<i>Литература</i>	295
Глава 12. Земли населенных пунктов.....	297
12.1. Назначение и правовой режим земель населенных пунктов.....	297
<i>Понятие и значение земель населенных пунктов. Использование земель для населения. Значение актов местного самоуправления. Изъятие земельных участков в городе. Особенности предоставления земельных участков в городе</i>	
12.2. Черта населенных пунктов.....	303
<i>Понятие черты населенных пунктов. Красные линии. Особый порядок установления черты</i>	
12.3. Зонирование территорий населенных пунктов.....	308
<i>Состав земель населенных пунктов. Земли общественного использования. Ограничения землепользования. Землепользование товарищества собственников жилья</i>	
12.4. Земельные и градостроительные требования.....	314
<i>Правила землепользования и застройки. Соотношение земельных и градостроительных требований. Градостроительный регламент. Выполнение градостроительных требований</i>	
12.5. Пригородные зоны.....	318
<i>Цели создания и режим пригородных зон. Природоохранные задачи пригородных зон</i>	

Оглавление		11
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>		322
<i>Литература</i>		323
Глава 13. Земли промышленности и иного специального назначения		324
13.1. Порядок использования и охраны земель промышленности и иного специального назначения		324
<i>Земли под приватизированными предприятиями. Управление землями промышленности и иного спе- циального назначения. Возможности установления охранных зон</i>		
13.2. Земли промышленности и энергетики		327
<i>Цели и размеры предоставления земель промышлен- ности. Использование земель для недропользования. Отказ в предоставлении земель для недропользова- ния. Земли энергетики</i>		
13.3. Земли транспорта и связи		331
<i>Особенности использования земель железнодорож- ного и автомобильного транспорта. Земли водного и трубопроводного транспорта. Земли воздушного транспорта. Земли связи, радиовещания, телевиде- ния, информатики</i>		
13.4. Земли для обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности		334
<i>Земли для обеспечения космической деятельности. Использование участков под эпизодическое падение ра- кет. Земли обороны и безопасности. Запретные зоны. Земли для обеспечения Государственной границы РФ. Особенности землепользования в закрытых админист- ративно-территориальных образованиях (ЗАТО)</i>		
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>		340
<i>Литература</i>		340
Глава 14. Земли особо охраняемых территорий и объектов		341
14.1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий		341
<i>Виды земель особо охраняемых территорий. Состав земель особо охраняемых территорий. Развитие осо- бо охраняемых территорий. Режим использования и охраны</i>		
14.2. Земли особо охраняемых природных территорий ...		343
<i>Земли заповедников. Земли заказников. Земли памят- ников природы. Запрещение изъятия земель нацио-</i>		

<i>нальных парков для нужд, противоречащих их целям. Особый режим охраны земель национального парка</i>	
14.3. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов	350
<i>Нормативная правовая база. Округа охраны и их режим. Включение земель в состав курортов</i>	
14.4. Земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения	353
<i>Земли природоохранного назначения. Земли рекреационного назначения. Земли историко-культурного назначения</i>	
14.5. Особо ценные земли	358
<i>Новый особый вид земель. Режим использования и охраны особо ценных земель. Особые требования</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	361
<i>Литература</i>	361
Глава 15. Земли лесного фонда	362
15.1. Правовой режим земель лесного фонда	362
<i>Развитие земельных и лесных отношений. Права и обязанности граждан в области лесопользования</i>	
15.2. Особенности правовой охраны земель лесного фонда	367
<i>Экологическое и экономическое значение лесов. Деление лесов по целевому назначению. Особо защитные участки</i>	
15.3. Особенности управления землями лесного фонда ..	371
<i>Принципы управления землями лесного фонда. Имущественные отношения на землях лесного фонда. Судьба земель сельских лесов</i>	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	376
<i>Литература</i>	377
Глава 16. Земли водного фонда и земли запаса	378
16.1. Правовой режим земель водного фонда	378
<i>Понятие и значение земель водного фонда. Права на земли водного фонда. Землепользование, связанное с водопользованием</i>	
16.2. Водоохранные зоны	381
<i>Выделение водоохранных зон. Водоохранная зона в городе. Режим использования водоохранных зон. Прибрежные защитные полосы</i>	
16.3. Направления охраны и цели использования земель водного фонда	384
<i>Направления охраны земель водного фонда. Питьевое водоснабжение. Гидроэнергетика, рыбное и охот-</i>	

<i>ничье хозяйство. Судоходство и сплав древесины. Рекреация, пожарная безопасность</i>	
16.4. Земли запаса	390
<i>Резервное назначение земель запаса. Выделение земель запаса. Создание земельных фондов. Прекра- щение аренды и перевод участка в земли запаса</i>	
Вопросы и задания для самоконтроля	393
Литература	393
Приложение 1. Литература ко всему курсу	394
Приложение 2. Темы для рефератов	396
Об авторе	401

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993

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

БК — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

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

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

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

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

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

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

ЗК РСФСР — Земельный кодекс РСФСР, утвержденный Верховным Советом РСФСР 25.04.1991 № 1103-1

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

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

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

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

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

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

Закон о недрах — Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»

Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии — Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

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

Закон о животном мире — Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»

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

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

Закон о государственном кадастре — Федеральный закон от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре»

Закон о землеустройстве — Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»

Закон о введении в действие ЗК — Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

Закон об обороте сельхозземель — Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Закон о природных лечебных ресурсах — Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»

Закон об особо охраняемых природных территориях — Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

Закон об экологической экспертизе — Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»

Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ — Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодатель-

ных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»

Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ — Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»

2. Органы власти

Госкомзем России — Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

Минкультуры России — Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минсельхозпрод России — Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

Москомзем — Московский земельный комитет (в настоящее время — Департамент земельных ресурсов города Москвы)

Минприроды России — Министерство природных ресурсов Российской Федерации (ранее — МПР России)

МЧС России — Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации

Росземкадастр – Федеральная служба земельного кадастра Российской Федерации (в настоящее время – Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости)

3. Прочие сокращения

абз. – абзац

гл. – глава

п. – пункт (-ы)

разд. – раздел (-ы)

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ – Российская Федерация

СНГ – Содружество Независимых Государств

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

ст. – статья (-и)

см. – смотри

США – Соединенные Штаты Америки

утв. – утвержденный (-ые)

ч. – часть (-и)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Земельное право — это область знания и наука, изучающие и решающие правовые проблемы охраны и использования земель; это отрасль российского права, свод законодательных и иных правовых требований, объединяемых указанной тематикой; это учебная дисциплина, которую более столетия преподают в российских высших профессиональных учебных заведениях.

Судьба земли, правовое регулирование ее использования — проблема, волнующая многие поколения жителей нашей планеты, в том числе большую часть населения России. Решение этой проблемы определяет благополучие каждого, проживающего на ней.

Вниманию читателей — студентов, аспирантов, преподавателей, землеустроителей, иных работников земельных государственных и муниципальных органов, юристов предлагается учебник, составленный на базе государственных стандартов Минобрнауки России и многолетнего опыта преподавания учебной дисциплины «Земельное право» в высших юридических и аграрных учебных заведениях. При написании ряда глав использованы законопроектные, учебные и научные авторские разработки, результаты парламентских и общественных слушаний и научно-практических конференций, в которых нашли отражение правовые, социальные, экономические и административные реформы, проводимые в стране, их цели и полученные результаты.

Методика изложения учебного материала учитывает уровень развития и масштабы современных знаний студентов государственных и негосударственных вузов и иных учебных заведений. Структура учебника предполагает расположение информации для усвоения и размышлений от общего, основного — к частному, детальному, от простого — к сложному. Наиболее актуальные вопросы, например, о правах собственности, земельном кадастре, землеустройстве, земельном контроле, рассмотрены более подробно, поскольку этот материал может использоваться не только в

учебном процессе, но и как справочный, представляющий интерес для землеобладателей, работников органов кадастра объектов недвижимости.

В конце каждой главы приводятся вопросы и задания для самоконтроля, необходимые для повторения пройденного материала, причем они не дублируют названия глав и подразделов учебника, как и примерные темы для написания рефератов (см. приложение 2). Они несколько выходят за рамки изложенного материала, рассчитаны на сообразительность студентов и предполагают работу с литературой ко всему курсу, списком которой завершается учебник.

Для полноценного изучения и уяснения земельного права студенту необходимо кроме настоящего учебника иметь и использовать как минимум два российских закона — Конституцию Российской Федерации, обладающую высшей силой и имеющую прямое действие на всей территории нашей страны, и Земельный кодекс Российской Федерации, которому должны соответствовать нормы всех иных правовых актов, регулирующих земельные отношения и обеспечивающих земельный правопорядок.

В основу учебника положен главный федеральный закон о земле — Земельный кодекс Российской Федерации, подписанный Президентом РФ 25 октября 2001 г. и опубликованный в официальном издании — «Российской газете» 30 октября 2001 г. — с этого дня он вступил в действие. На остальные законы, участвующие в регулировании земельных отношений, в учебнике даются отсылки.

Изменения и дополнения к законодательным актам, новеллы земельного права 2004 г. и подробные пояснения к ним даются во всех главах и разделах, где упоминаются законы и прочие нормативные правовые акты РФ и ее субъектов, если в них в большей или меньшей степени рассматриваются и регулируются земельные отношения. Смысл и содержание многих из них излагаются частично и, по возможности, кратко. Заинтересовавшийся читатель при необходимости сможет обратиться к ним непосредственно, как и к упоминаемым источникам литературы, преимущественно последнего времени.

В ЗК систематизированы основные земельные нормы, установленные Президентом РФ и Правительством РФ в ходе земельной и аграрной реформ 1990-х гг., в нем воплотились итоги многочисленных общественных дискуссий вокруг судеб отечественной земли. Несмотря на некоторые

пробелы, противоречия и иные недостатки, он регулирует стержневые моменты земельных правоотношений, влияющие на их стабильность.

Главная задача, которая стоит перед земельным законодательством, — приводить земельный правопорядок в соответствие с состоянием экономических и общественных отношений в России XXI в., стабилизировать с помощью права аграрные, градостроительные и иные связанные с землей отношения в стране, совмещать рыночные реформы со специфическими взглядами на землю, сложившимися у жителей России на протяжении веков. В юридическом плане это означает уяснение и фиксацию соотношения и взаимодействия отраслей российского права — гражданской (имущественной), административной (управленческой), земельной и др., участвующих в регулировании земельных отношений. Та же проблема стоит перед всеми, кто пытается осмыслить современное земельное право и законодательство.

В земельном праве России закрепляются подходы к решению этих извечных вопросов. Земля рассматривается как основа жизни и деятельности человека, природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составляющей части природы, природного ресурса, используемого как средство производства в сельском и лесном хозяйстве, как основа любой хозяйственной деятельности. С этой стороны использование и охрана земель регулируются земельным, природоохранным, экологическим законодательством и правом.

С другой стороны, имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, совершению сделок с ними (купли-продажи, мены, дарения, залога и др.) регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным и иным природоресурсным, а также природоохранным законодательством. Вот почему в российском земельном праве провозглашается приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед ее использованием в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.

Именно поэтому ряд норм направлен на обеспечение учета интересов общества, всего населения и законных интересов граждан, при котором регулирование использования и охраны земель осуществляется прежде всего в интересах всего общества при гарантировании каждому гражданину прав собственности на принадлежащий ему земельный участок. Таким образом реализуется важнейший на сегодняшний день принцип разграничения действия требований гражданского и земельного законодательства, а также принцип государственного регулирования контроля, землеустройства, мониторинга и иных злободневных аспектов земельных отношений, в частности приватизации земли.

Законодатель исходит из необходимости обеспечения конституционной законности, приоритета охраны здоровья человека и предотвращения негативных, вредных последствий при принятии решений, активного участия граждан и общественных объединений в их подготовке и обсуждении, деления земель по целевому назначению на категории, разграничения собственности на земли на частную, государственную (федеральную, субъектов РФ) и муниципальную.

Поскольку земельное законодательство весьма многоаспектно, многогранно и представлено различными федеральными законами (которые должны соответствовать основополагающему закону — ЗК — и действуют постольку, поскольку ему не противоречат), они упоминаются в тексте учебника. Это поможет студенту, правоприменителю лучше, точнее использовать и выполнять требования законов, касающиеся использования и охраны земли.

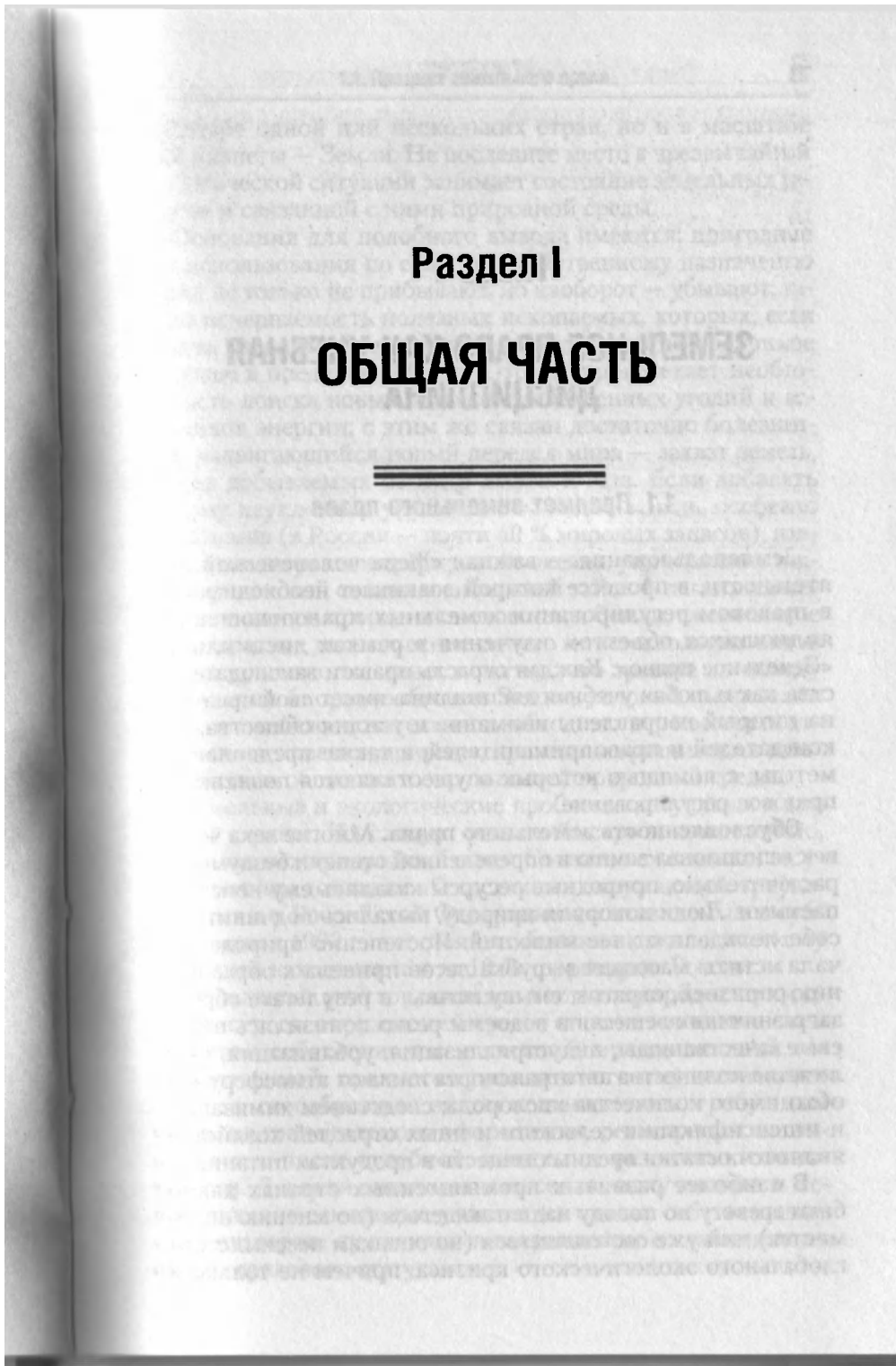
Автор не уходит от актуальных дискуссионных вопросов: о приватизации земель лесного фонда и водоохраных зон, разграничении земельных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, сочетании земельных прав и обязанностей, гарантировании их реализации и исполнения, сосредоточении внимания государства на формах оказания услуг гражданам, способах охраны окружающей среды.

В учебник включены извлечения из судебной и арбитражной практики, убедительно и доходчиво развивающие и иллюстрирующие теоретические положения; обширный перечень судебных дел по земельным вопросам приводится в Интернете и в многотомном издании под общей редакцией П. В. Крашенинникова, но некоторые акты судов касса-

ционных и апелляционных инстанций, арбитражных судов федеральных округов публикуются впервые. Эти материалы могут использоваться также при проведении практических занятий, причем не только в области земельного, но и других отраслей права, поскольку арбитражная практика свидетельствует о причудливом переплетении фактов и доводов сторон, сложности и важности правоприменения. Землеобладателям и всем, кто интересуется земельным правом, будут любопытны приемы и методы, с помощью которых закон и государство обеспечивают земельный порядок.

Учебников по земельному праву издано к настоящему времени немало. Отличительными чертами предлагаемого учебника являются учет дополнений, внесенных в ЗК, и положений Градостроительного кодекса, иных федеральных законов, принятых в 2000 г., показ земельного права в его динамике и развитии, проецирование проводимой в стране федеративной и административной реформ на земельные отношения.

Весьма интересно, что в настоящее время в России наблюдается тенденция к созданию учебников по земельному праву, которые не только учитывают изменения в законодательстве, но и отражают последние тенденции в развитии земельного права. Это особенно важно в связи с тем, что земельное право является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей права. В настоящее время в России наблюдается тенденция к созданию учебников по земельному праву, которые не только учитывают изменения в законодательстве, но и отражают последние тенденции в развитии земельного права. Это особенно важно в связи с тем, что земельное право является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей права.



Глава 1

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1.1. Предмет земельного права

Землепользование — важная сфера человеческой деятельности, в процессе которой возникает необходимость в правовом регулировании земельных правоотношений, являющихся объектом изучения в рамках дисциплины «Земельное право». Каждая отрасль права и законодательства, как и любая учебная дисциплина, имеет свой предмет, на который направлены внимание и усилия общества, законодателей и правоприменителей, а также предполагает методы, с помощью которых осуществляются познание и правовое регулирование.

Обусловленность земельного права. Многие века человек использовал землю в определенной степени бездумно и расточительно, природные ресурсы казались ему неисчерпаемыми. Люди покоряли природу, пытались подчинить ее себе, не ждали от нее милостей. Постепенно природа начала мстить: массовая вырубка лесов привела к образованию оползней, оврагов, смыву почвы; в результате сброса загрязняющих веществ в водоемы резко понизились питьевые качества воды; индустриализация, урбанизация, увеличение количества автотранспорта лишают атмосферу необходимого количества кислорода; следствием химизации и интенсификации сельского и иных отраслей хозяйства являются остатки вредных веществ в продуктах питания.

В наиболее развитых промышленных странах давно бьют тревогу по поводу надвигающегося (по мнению оптимистов) или уже состоявшегося (по оценкам пессимистов) глобального экологического кризиса, причем не только в

масштабе одной или нескольких стран, но и в масштабе всей планеты — Земли. Не последнее место в чрезвычайной экологической ситуации занимает состояние земельных ресурсов и связанной с ними природной среды.

Основания для подобного вывода имеются: пригодные для использования по сельскохозяйственному назначению земли не только не прибывают, но наоборот — убывают; налицо исчерпаемость полезных ископаемых, которых, если верить разведанным данным, хватит лишь на обозримое будущее в пределах 100 лет. Отсюда проистекает необходимость поиска новых сельскохозяйственных угодий и источников энергии; с этим же связан достаточно болезненный надвигающийся новый передел мира — захват земель, раздел добываемых из недр нефти и газа. Если добавить к этому неуклонное ухудшение качества земель, особенно черноземов (в России — почти 40 % мировых запасов), повсеместное загрязнение Мирового океана, уничтожение южноамериканской сельвы и сибирской тайги — легких планеты, утончение и прорыв озонового слоя Земли, ежемесячное безвозвратное исчезновение одного или нескольких видов живых существ, то станет понятно, что тревога по поводу сохранения биоразнообразия Земли, условий выживания человека небезосновательна: необходимо пересмотреть отношения человека и природы, принципы организации взаимодействия общества и окружающей природной среды.

Земельные и экологические проблемы актуальны и для нашей страны. Их следует решать быстро и компетентно, учитывая международный опыт. Согласно ежегодным государственным докладам «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации», составляемым и публикуемым с 1992 г., в состоянии, близком к экологическому бедствию, находится почти 10 % территории России.

Земельный участок, являясь частью природы, природных ресурсов, окружающей среды, становится вместе с тем объектом собственности — частной, муниципальной, государственной, предметом гражданского имущественного оборота, своеобразным видом недвижимости, требующим учета, индивидуального оформления, регистрации, законной, в том числе судебной, защиты от различных посягательств. Десятки миллионов граждан, получающие и использующие земельные участки на правах собственников и арендаторов, нуждаются в закреплении и стабилизации своего правового статуса.

Ощутимыми трудностями становятся нехватка пригодных для поселения и проживания земель в крупных городах, уменьшение плодородия почв и в первую очередь российских черноземов, недопустимое загрязнение земель и окружающей среды в местах производства, складирования и уничтожения химического оружия и других отравляющих веществ, обезвоживание, а кое-где и подтопление земель, провалы поверхности в местах активной добычи минеральных ресурсов. Возникшие перед человечеством, конкретными странами, каждым поселением проблемы обуславливают возникновение новой науки и учебной дисциплины под названием «Земельное право».

Возможности земельного права. Основное направление решения земельных проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому сочетание экономики и рационального землепользования — один из основных принципов земельного права. Создание действующих экономических механизмов, внедрение рыночных отношений, разумное распространение их на земельные и иные природные ресурсы, государственный земельный контроль имеют ярко выраженную социальную направленность, поскольку охрана земель и природной среды в целом направлена прежде всего на поддержание человеческого социума, благосостояния людей.

Не меньшая роль принадлежит праву: оно может либо тормозить, либо продвигать земельные отношения (как и любые другие), быть их стимулятором или обременителем. Социальная обусловленность земельного права не вызывает сомнений: оно всегда носит волевой характер, но одновременно тесно связано с уровнем развития науки и техники, степенью и состоянием достижений и оборотных сторон научно-технического прогресса, «обузданием» его негативных проявлений. Поэтому земельное право нельзя ставить во главу угла, оно не всеильно, его возможности должны осознаваться и использоваться по назначению, не во вред обществу.

Многое здесь зависит от жизненных позиций граждан — как изучающих экологию и земельное право, так и не имеющих о них представления. Формирование глобального мироощущения, увязка планетарных проблем с местными задачами позволяют понять, какое место занимает человек на земле и в окружающей его среде, порождают желание участвовать в исправлении трагической экологической и

земельной ситуации, в спасении земной цивилизации и собственного участка и дома.

Цель учебной дисциплины «Земельное право» заключается в том, чтобы связать общие знания других отраслей права со спецификой земельных отношений, перевести философию выживания на язык правового поведения, уяснить законодательные предписания, проконтролировать их реализацию, принять посильное участие в функционировании природоресурсного и природоохранного механизма.

Познав законы природы и совместив их с земельным законодательством, следуя принципу «не навреди», выполняя свои обязанности — как общечеловеческие, так и возложенные национальным правом, люди способны на многое, но они не в их силах остановить прогресс: прекратить распахать сельскохозяйственные угодья, производить продукты питания, обогревать и освещать свое жилище.

Стоящие перед Россией и провозглашенные в Конституции цели построения правового демократического социального государства, обеспечения достойной жизни и свободного развития человека предполагают помимо прочего наделение ее граждан земельными участками, т.е. создание природных условий жизни, труда, отдыха, предпринимательства, процветания.

Земля — не только незаменимая территория для ведения сельского и лесного хозяйства, но и пространственный базис для всех без исключения производств, строительства и иных видов человеческой деятельности. С этих позиций земельное право необходимо всем независимо от возраста, социального положения, места проживания и рода занятий: земельная проблема является всеобщей, актуальной для каждого, ее решение требует компетентности и конкретных знаний, приложения их на практике, социального действия как всего общества, так и каждого его члена, и оптимизма.

Признаки земельного права. Оригинальность и самостоятельность любой отрасли права в общей системе права обычно увязывается с наличием специфического предмета правового регулирования, т.е. специфических общественных отношений, на упорядочение которых направлены нормы права (при наличии специфического метода регулирования, о чем подробно будет сказано ниже).

Общие правила использования и охраны земель обладают всеми признаками, присущими другим отраслям права. Они носят волевой характер, т.е. создаются людьми по и

усмотрению. Некомпетентный, импровизаторский подход и отсутствие научной обоснованности при создании предписаний группами людей в лучшем случае приводят к неэффективности права, в худшем — к столкновению их с волей других людей, действительностью, экономическими условиями жизни.

Земельные правовые нормы направлены на упорядочение, реализацию общественных отношений в данной области; регулирование (от лат. *regula* — правило) означает воздействие на что-либо с целью внести ясность, порядок, правильность в систему, движение, деятельность или развитие какого-либо явления. Таким образом, земельное право, как и другие отрасли права, является регулятором и способом решения возникших в обществе сложных проблем, нуждающихся в упорядочении, подчас с помощью силового, принудительного (либо поощрительного) механизма.

Общие правила поведения, предусмотренные земельным правом, не персонифицированы, не исчерпываются исполнением, т.е. рассчитаны на неопределенное количество случаев, носят обязательный характер, обеспечиваются организационно-правовым аппаратом государства.

Земельное право обладает необходимыми признаками, позволяющими считать его самостоятельной отраслью системы права. Регулируемые общественные правоотношения в указанной области затрагивают жизненно важные для человека проблемы взаимодействия общества, людей и земель, охраны и рационального использования земельных и иных природных ресурсов. Они обладают спецификой, возникают, изменяются и прекращаются. Такого рода отношения не регулируются никакой другой отраслью права.

Земельные правоотношения носят производственный, социальный характер, возможно даже более рельефно выраженный, чем в иных отраслях права. Это связано с тем, что, во-первых, для производства сельскохозяйственной продукции земля ничем не может быть восполнена и заменена, а во-вторых, наибольшим загрязнителем земель и окружающей среды является производственная сфера деятельности человека, главного участника антропогенного загрязнения среды и ее важнейшего компонента — земли.

Определяющее воздействие человека на землю и окружающую среду, собственно и подвергаемое правовому регулированию, во многом зависит от социальных факторов: состояния технологической и государственной дисциплины,

нравственного и правового климата в обществе, включенности земельного и экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества, так как сами цели использования и охраны земли и окружающей среды предполагают прежде всего обеспечение природного благополучия людей, создание условий для достойной жизни.

Институты, система и принципы земельного права. Как и многие иные учебные дисциплины, земельное право состоит из Общей и Особенной частей, согласно которым осуществляются построение и освоение курса. В Общей части изучаются такие институты земельного права, как управление использованием и охраной земель исходя из признанных законом субъектов и объектов земельных отношений, мониторинг земель, землеустройство, государственный земельный кадастр, охрана земель, правомочия собственников и иных землеобладателей, возникновение, ограничение и прекращение прав на землю, земельный контроль.

Под землеобладателями при этом для удобства ведения учебного процесса понимается обобщенное понятие, объединяющее понятия собственников, арендаторов земельных участков, землепользователей, землевладельцев, обладателей сервитута, предусмотренных в ч. 3 ст. 5 ЗК РФ.

В Особенной части земельного права рассматриваются еще более специфические институты земельного права, распределяемые соответственно семи категориям земель: земли сельскохозяйственного назначения, земли поселений, земли промышленности и иного специального назначения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда, земля запаса.

Указанные традиционные и иные институты земельного права вместе с нормами земельного права образуют его систему. В отличие от системы права система земельного законодательства состоит из иерархии актов законодательства, включающей Конституцию, федеральные конституционные законы, ЗК и иные федеральные законы, законы субъектов РФ и т.д., являющихся источниками земельного права (см. гл. 2).

В характеристику отрасли права, законодательства и учебной дисциплины входят их принципы — основополагающие положения, отражающие их специфику, участвующие в регулировании общественных отношений. Принципы земельного права являются базой правовых институтов земельного права, пронизывают их, отражаясь на конкретных

нормах. На основе принципов могут приниматься административные, судебные и арбитражные решения.

Основными принципами земельного права считаются:

- 1) понимание земли как природного объекта и как объекта права собственности и иных прав на землю;
- 2) приоритет охраны земли как компонента окружающей среды перед использованием в качестве недвижимости;
- 3) приоритет охраны жизни и здоровья человека;
- 4) участие граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся их прав на землю, в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого;
- 5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов;
- 6) приоритет сохранения земель особо охраняемых территорий, сельскохозяйственного назначения, лесов первой группы, занятых объектами культурного наследия и иных особо ценных земель;
- 7) платность использования земли;
- 8) деление земель по целевому назначению на категории с определением дифференцированного правового режима использования и охраны земель.

Содержание указанных и иных принципов земельного права раскрывается в учебнике в ходе рассмотрения институтов и норм земельного права.

Развитие земельного права. Земельное право признается частью природоресурсного и экологического права, которые включают регулирование отдельных элементов нашего «природного дома». Природоресурсное право призвано обеспечивать охрану и рациональное использование отдельных природных ресурсов, прежде всего земли, а также недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха. В совокупности природные ресурсы составляют окружающую человека природную среду.

Природоресурсное право возникло раньше экологического: прежде общество ставило на первое место задачи природопотребления, поэтому природоресурсные отрасли получили более раннее и полное развитие. В начале XX в. земельное право начало отпочковываться от гражданского права и уже в 1910-х гг. в ряде учебных заведений России преподавалось отдельно от него. В 1920-е гг. с социализацией, обобществлением, а затем и национализацией земель

1.2. Соотношение земельного и иных отраслей права

II

земельное право приобрело статус самостоятельной отрасли советского права.

Во второй половине XX в. стали очевидными недостатки, недостаточность лишь природоресурсного подхода: невозобновляемость земель и многих других природных ресурсов, их взаимосвязь обусловили необходимость актирования от каждого из них, перехода к общему явлению и феномену — окружающей среде. Все это повлекло за собой включение регулирования общественных отношений в части охраны и использования земли и иных природных ресурсов в регулирование охраны окружающей среды. Земельное и иные отрасли природоресурсного права становятся подотраслями экологического права.

Другие отрасли российского права также в определенной степени направлены на регулирование земельных отношений. Трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала бы земельное право. Таковы конституционная, гражданская, финансовая (налоговая, бюджетная), административная, трудовая, процессуальная и иные отрасли права. И даже семейное право тоже в какой-то мере регулирует использование и охрану земель, поскольку они служат базой семейного, фермерского, крестьянского хозяйства, могут быть предметом брачного договора, подлежат специфическому разделу в случаях расторжения брака или распада фермерского хозяйства

1.2. Соотношение земельного и иных отраслей права

Являясь отраслью российского права и законодательства, земельное право отграничивается от остальных отраслей предметом и методами регулирования и находится в определенном взаимодействии с другими отраслями, которые в совокупности призваны обеспечивать стабильность, эффективность и функционирование всей российской правовой системы.

Земельное право. В связи с изучением земельного права возникает давний вопрос о соотношении отраслей законодательства и права, сфер регулирования, науки и знаний. Каждая отрасль российского законодательства регулирует конкретную, самостоятельную область общественных отношений, складывающихся между людьми при использовании и охране соответствующих объектов.

Земельное право и законодательство регулируют отношения по использованию и охране земель в России как основы жизни и деятельности народов России (предусмотренные в п. 1 ст. 3 ЗК). В ст. 9 Конституции предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» разъясняется понимание этой нормы как определяющей принадлежность земель и иных природных ресурсов народам, проживающим на территории Российской Федерации, поскольку иное означало бы ущемление суверенитета России и ее собственности на находящиеся в ее пределах земельные и иные природные ресурсы.

Таким образом, регулирующие земельные отношения земельное право базируется на положениях конституционного права и испытывает влияние гражданского, административного, других отраслей права и законодательства. Ближайшими по духу и букве являются природоресурсное, а затем природоохранное право и законодательство.

Природоресурсное право. Основы земельных и иных природоресурсных отношений регулируются прежде всего в ст. 9 и 36 Конституции. Земельные отношения регулируются ЗК, а также рядом федеральных законов (Законом о мелиорации, о государственном кадастре и др.). В федеральных законах, а также в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, предусматривающих различные формы собственности на земельные и иные природные ресурсы и основные условия пользования ими, содержатся разнообразные и многочисленные нормы, составляющие природоресурсное право.

В состав природоресурсного права и законодательства входят горное законодательство, представленное Законом о недрах и Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», а также водное право. Использование и охрана вод регулируются ВК.

1.2. Соотношение земельного и иных отраслей права

3

Природоресурсное право регулирует использование и охрану лесов и иной растительности. Специальный закон о растительности находится в стадии разработки. Основы охраны растительности регулируются нормативными правовыми актами субъектов РФ. В Санкт-Петербурге, Москве и ряде других субъектов РФ приняты законы о защите зеленых насаждений в городах, о запрещении сбора растительности, включенной в красные книги субъектов РФ. На федеральном уровне действует ЛК.

Одним из природных ресурсов считается животный мир. В Законе о животном мире регулируются отношения в сфере сохранения и восстановления среды обитания животного мира, создания условий для его устойчивого существования как неотъемлемого элемента природной среды.

В природоресурсное право входят нормы следующих федеральных законов: от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; от 22.05.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», согласно которому захоронение отходов на континентальном шельфе предусматривается при обеспечении их надежной локализации.

В земельном законодательстве РФ предусматриваются иные законы, которые, не являясь природоресурсными, оказывают на использование природных ресурсов непосредственное влияние. К иному законодательству, другим федеральным законам, иным нормативным правовым актам РФ и ее субъектов, предусмотренным в ст. 3 и 4 ЗК, относятся Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии, Федеральные законы от 02.05.1997 № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»; от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами идохимикатами»; от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

В ЗК названы не все отрасли российского законодательства, увязываемые с земельным и иным природоресурсным законодательством. Так, административные отношения, в том числе финансовые, возникающие при использовании и охране земель, иных природных ресурсов, регулируются в соответствии с административным и финансовым законодательствами РФ (такая норма имеется в ВК и ЛК).

Природоохранное право. Иные, смежные отношения предусматриваются в иных отраслях российского законода-

2 С.А. Боголюбов

тельства. Ближайшая среди них — природоохранное право, регулирующее охрану окружающей природной среды и рациональное природопользование, т.е. охрану земель, недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов в их совокупности.

Природоохранительные и значительная часть природоресурсных отношений в Российской Федерации регулируются в Законе об охране окружающей среды. В нем предусматриваются: права граждан на благоприятную окружающую среду; экономический механизм ее охраны, нормирование качества окружающей среды, экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, предотвращение экологических бедствий и чрезвычайных ситуаций, экологический контроль, разрешение споров и ответственность в области охраны окружающей среды, возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Законодательство в области охраны окружающей среды включает также Закон о природных лечебных ресурсах, об особо охраняемых природных территориях, об экологической экспертизе, Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

Природоохранное право и законодательство рассматриваются в качестве первой составляющей экологического права и законодательства, которые развиваются динамично и охватывают почти все сферы охраны окружающей среды. Во вторую часть экологического законодательства обычно включается природоресурсное законодательство — земельное, горное, лесное, водное, фаунистическое, об охране атмосферного воздуха.

Соотношение земельного и гражданского права. Наиболее актуальным представляется взаимодействие земельного и гражданского права и законодательства РФ, тем более что в ряде норм ЗК и иных кодексов и законов РФ предусматриваются, например, недопущение приватизации определенного имущества в отрыве от земли, заключение гражданско-правовых договоров и других сделок по поводу земли и иных природных объектов.

Концептуальными, имеющими отношение к земельным отношениям положениями ГК, являются его ст. 129, 130 и 209, согласно которым:

— земельные и иные природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и иных природных ресурсах;

— к недвижимым вещам (недвижимости) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (о государственной регистрации недвижимости см. ст. 131 ГК);

— владение, пользование и распоряжение земельными и иными природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником (в отношении недр — государством) свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Имеются и другие, более общие нормы ГК, влияющие на регулирование отношений по поводу охраны и использования земель и объектов иных природных ресурсов. Вп. 3 ст. 8 ГК «Основания возникновения гражданских прав и обязанностей», например, предусматривается судебное решение, устанавливающее гражданские права и обязанности. Оно может быть вынесено судом, например при обжаловании итогов конкурса и аукциона земельных участков и отказе в выдаче лицензии на охоту или иной вид природопользования.

Правовым фундаментом организации и проведения конкурсов и торгов земельных участков и выдачи лицензий на тот или иной вид природопользования, заключения лицензионного соглашения являются положения ст. 445 ГК «Заключение договора в обязательном порядке», ст. 448 ГК «Организация и проведение торгов», ст. 449 ГК «Последствия нарушения правил проведения торгов» и др.

Гражданское законодательство относится к ведению России, земельное — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Разграничение земельных и связанных с ними имущественных полномочий между РФ и ее субъектами напрямую зависит от указанного конституционного разграничения предметов ведения между ними, размежевания и взаимодействия земельного, гражданского и иных отраслей российского законодательства.

Выбор соответствующих норм и требований отраслей права и законодательства при правоприменении имеет

2*

немаловажное значение для упорядочения общественных отношений, определения вещных и иных прав на земли и иные ресурсы, на объекты природопользования, прежде всего земельные участки, для решения земельных, экологических и иных споров, уяснения современных проблем.

Соотношение земельного и гражданского законодательства не является чисто теоретической проблемой, но становится предметом рассмотрения в арбитражных судах. Так, Федеральный арбитражный суд Московской области рассмотрел дело, по которому администрация Клинского района обратилась с иском к предпринимателю без образования юридического лица (ПБОЮЛ) и просила обязать ответчика на основании ст. 304 ГК освободить земельный участок под торговым павильоном, находящимся в г. Клину. Признавая исковые требования подлежащими удовлетворению, суды исходили из того, что собственник в силу ст. 304 ГК вправе требовать устранения всяких нарушений его права на земельный участок. Договор аренды спорного земельного участка ответчиком в нарушение требований постановления главы администрации Клинского района не оформлялся, в связи с чем у ответчика отсутствуют правовые основания для его использования.

Суд кассационной инстанции считает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело — передаче на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Из материалов дела видно, что между истцом и ответчиком возник имущественный спор по поводу владения земельным участком. В соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательствами, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Способы и основания, при которых право собственника земельного участка подлежит защите, установлены в ст. 60 ЗК. Однако исковые требования основаны на ст. 304 ГК, которая не может быть применена при разрешении данного спора без учета положений ст. 60 ЗК.

Таким образом, суды первой и апелляционной инстанций при рассмотрении дела применили норму права, которая не подлежит применению к спорным правоотношениям.

Земельное и аграрное право. Земельное право взаимодействует с аграрным правом, которое включает правовые нормы, используемые в ходе сельскохозяйственного производства, стимулирующие и регулирующие его. В аграрное право включаются также нормы и требования трудового, природоохранного, гражданского, налогового и иных отраслей российского права.

Разграничение сфер знаний всегда носит условный характер, однако в науке, образовании, педагогике формализуется в виде научных специальностей, утвержденных в Минобрнауки России, применяемых в области правовых наук, юриспруденции, правоведения.

Научная специальность № 12.00.06 включает природоресурсное право, аграрное право, экологическое право. Исследование регулирования земельных отношений охватывается прежде всего природоресурсным правом; для преподавания учебной дисциплины «Земельное право» эта классификация, применяемая в дальнейшем для сдачи экзаменов кандидатского минимума и защиты диссертаций, немаловажна.

Поскольку земля — это основной природный ресурс, подвергаемый наибольшему и всестороннему использованию и нуждающийся в тщательной юридической и иной охране, она представляет собой не простой, а главный объект (предмет) природоохранного, т.е., согласно указанной классификации Высшей аттестационной комиссии, — экологического права.

Понятие «аграрное право» в Конституции не предусмотрено, но включено Высшей аттестационной комиссией в перечень научных специальностей, которые преподаются в аграрных и некоторых юридических вузах, поскольку для сельскохозяйственного производства земля имеет неопределимое значение и в отличие от других сфер производства является не только операционной базой и местом расположения, но прежде всего — средством и орудием производства сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, теоретическое изучение правовых проблем землепользования относится ко многим отраслям знания и заслуживает внимания с различных позиций и точек зрения в связи с совершенствованием и реформированием земельного права. Аграрное право как учебная дисциплина предполагает изучение многочисленных правовых аспектов

охраны земель в контексте их применения в ходе аграрного производства.

Земельное и международное право. Земельное право взаимодействует с международным правом, включающим среди других немало земельных требований. Согласно ст. 4 ЗК, если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, определены иные правила, чем те, которые предусмотрены в ЗК, то применяются правила международного договора. Подобная норма имеется и в других отраслях российского права.

Согласно ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составляющей ее правовой системы. Однако нормативного правового акта, в котором были бы исчерпывающе представлены общепризнанные принципы и нормы, не существует; таковыми принято считать те, которые одобрены в Организации Объединенных Наций и других авторитетных международных организациях после признания их Россией.

Государственные учреждения, правоприменительные органы в каждом конкретном случае должны рассматривать доказательства признания мировым сообществом того или иного принципа, опираясь на ст. 38 Статута Международного Суда ООН. При решении отдельных вопросов Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды РФ нередко ссылаются на международное право, на ратифицированные Россией договоры, которые согласно Конституции обладают приоритетом в отношении законов и подзаконных актов РФ и субъектов РФ, локальных актов, однако не могут превалировать над положениями Конституции; так же поступают в США и большинстве других зарубежных стран.

Приведенный порядок не ущемляет суверенитета России. Ратификация осуществляется Парламентом в форме федерального закона, при необходимости в российское законодательство могут быть сразу внесены изменения и дополнения. Ратификации подлежат международные договоры:

— исполнение которых требует принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

— об участии РФ в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им части полномочий РФ или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для РФ (см. ст. 15 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»).

Попытка придать прямое действие нормам международного права обусловлена тем, что процесс приведения национальных норм в соответствие с международными правилами может затягиваться на неопределенное время, ина этот период желательно (некоторые ученые полагают — необходимо) непосредственное «подчинение» национального законодательства международному праву. Однако, как правило, превращение международных норм в национальные требования происходит через постепенную имплементацию (включение) первых в законодательство страны, что и реализуется путем принятия и дополнения федеральных законов и подзаконных актов после подписания и опубликования договоров России в «Собрании законодательства Российской Федерации», иных официальных изданиях. Международные договоры РФ должны подлежать добросовестному выполнению субъектами РФ, всеми юридическими и физическими лицами.

1.3. Методы земельного права

Каждой отрасли российского права и законодательства присущи не только свой предмет, но и метод или комбинация методов: предмет и метод обладают определенным единством, поскольку отрыв способов воздействия от содержания регулируемых общественных отношений отрицательно сказывается на самостоятельности и эффективности отрасли права и законодательства.

Комплекс методов земельного права и законодательства включает специфические приемы, присущие только данной отрасли права и законодательства, а также иные, более общие методы, свойственные другим отраслям права и законодательства.

Экологизация земельного и иных отраслей права.

В настоящее время происходит экологизация, т.е. усиление природоохранной составляющей, всех отраслей российс-

кого права. Особенным методом, присущим прежде всего земельному законодательству, считается метод экологизации, направленный на гармонизацию отношений общества и окружающей среды, так как все без исключения природные ресурсы и объекты находятся на земле, под или над землей.

Метод экологизации можно рассматривать как проявление общеэкологического, природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, проникновение всемирной глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как регулируемые, так и не регулируемые правом.

Указанный метод связан с особенностями предмета земельного права, применением законов природы в любой сфере деятельности человека. Человеку для сохранения своего вида необходимо считаться с ними, т.е. экологизировать каждое свое действие по отношению к земле, как связанное, так и не связанное с вторжением в природную среду.

Земельное право и иные составляющие природоресурсного права не могут обойтись без экологизации отраслей права как метода, связующего его отдельные институты, нормы и источники. Нормы, регулирующие использование отдельных ресурсов, важны для экологического права постольку, поскольку они затрагивают интересы охраны окружающей среды, рациональное потребление земли и остальных основных компонентов окружающей среды. Именно поэтому и на современном этапе общественного и научно-технического прогресса, и в обозримом будущем земельное и другие отрасли природоресурсного права становятся подотраслями права экологического. Количество и уровень ресурсопотребления обретают новое качество, требуя охраны всей окружающей природной среды, когда эксплуатация земли и иных природных ресурсов занимает важнейшее место, но отодвигается на второй план по сравнению с их сбережением.

Метод экологизации типичен для других отраслей права, почти в каждой из которых присутствуют предписания, направленные на охрану окружающей среды. Двойственное назначение и местонахождение этих норм — так же, как, например, принадлежность уголовных, административных и иных норм права соответственно к уголовному, админис-

тративному и иному законодательству — не должны ни у кого вызывать сомнений.

Обслуживание нормами УК, КоАП, ГК задач охраны окружающей среды не означает переноса этих норм в экологическую, природоохранную отрасль права, а лишь подчеркивает, что метод экологизации отраслей права — это универсальный и действенный способ природоохранного регулирования всех без исключения общественных отношений, причастных к окружающей человека природной среде.

Административно-правовой метод. В действующей системе права преобладают два основных метода воздействия на поведение граждан — административно-правовой и гражданско-правовой. Их сочетание и взаимодействие в области использования и охраны земель и окружающей среды имеют свои особенности и могут рассматриваться как специфические методы земельного права.

Административно-правовой метод используется для обеспечения порядка управления и поэтому исходит из неравного положения субъектов права — отношений власти и подчинения. В России более полувека господствовала исключительная государственная (общенародная) собственность на землю и иные основные природные ресурсы, что обуславливало преимущественно административный метод управления ими. Его приоритетность была обусловлена представлениями о естественном, «дармовом» происхождении природных благ, отсутствии, как правило, вклада человеческого труда в их появление и существование. Понятие «исключительная» означало принадлежность природных ресурсов только государству. Земля и иные основные природные ресурсы могли находиться в собственности только государства, они лишь передавались в пользование, в аренду; распоряжение и владение ими всегда оставалось прерогативой собственника, т.е. государства.

Такой подход имел как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, легче было планировать ресурсопотребление, координировать природоохранную деятельность, преодолевать эгоистические, частнособственнические, сепаратистские инстинкты природопользователей. С другой стороны, эти факторы не только не принесли ожидаемого положительного эффекта, но породили бесхозяйственность, пренебрежение в ряде случаев экономической оценкой природных ресурсов, безответственность

землепользователей и в конечном счете — значительное разорение общества.

Гражданско-правовой метод. Экономический способ регулирования общественных отношений базируется на основных началах гражданского законодательства и на признании равенства участников регулируемых отношений, относительной неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст. 1 ГК).

В таком контексте гражданское право и гражданско-правовой, имущественный, способ, направленные на регулирование имущественных отношений, являются противоположностью сентенции, провозглашенной в начале 1920-х гг.: «Ничего частного мы не признаем, ничего частного для нас быть не может — для нас все общественное, публичное».

В области природоресурсных, земельных отношений имущественный подход, предусматривающий равный, «горизонтальный», подход в отличие от административного — «вертикального», приобретает принципиальное значение, поскольку наряду и вместе с землей в гражданском обороте могут находиться древесно-кустарниковая растительность, объекты животного мира, древесина, добытые, т.е. извлеченные из недр полезные ископаемые, небольшие обособленные водные объекты искусственного происхождения.

В 1980-е гг. в нашей стране был провозглашен принцип перехода от преимущественно административных, властных методов регулирования земельных и иных экологических отношений к методам прежде всего экономическим, предполагающим равноправие участников земельных и иных природоресурсных отношений. Это означает, что оба метода функционируют постоянно и неизменно с преобладанием какого-либо из них в различные периоды и с разным результатом.

За прошедшие два десятилетия в указанном направлении сделано немало: установлена плата за пользование землей и иными природными ресурсами, за потребление и загрязнение природной среды; признаются, равным образом защищаются и гарантируются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю, т.е. постепенно складывается экономический механизм использования и охраны земель и окружающей среды, введение

материального интереса в их использование и бережение для настоящего и будущих поколений.

Применение гражданско-правового метода обусловлено включением земельных участков в имущественный оборот, наличием десятков миллионов граждан — собственников земельных участков: среди них более 10 млн участков земель сельскохозяйственного назначения, почти 20 млн садовых участков, десятки миллионов участков под жилыми домами и дачами.

Стабильность землепользования и гражданско-правовая защита земельных, природоресурсных и иных прав этих граждан-землевладельцев, как и имущественное обеспечение заинтересованного выполнения ими своих природоресурсных и природоохранных обязанностей в интересах всего общества, являются задачами современного российского права и государства.

Сочетание административного и гражданско-правового методов. Российское государство не отказывается от административных средств организации природопользования, а в направлении охраны земель и окружающей среды усиливает их применение. Увеличиваются административные штрафы, налагаемые на нарушителей земельного законодательства, загрязнителей окружающей среды (в отличие от практики предыдущих 30 лет теперь штрафуют не только граждан, но и юридические лица). Формируется государственная система земельных и природоохранных органов, принимаются меры к нормированию качества окружающей среды, ужесточению государственного земельного и экологического контроля.

Подобное сочетание и взаимодействие административно-правового и гражданско-правового методов — специфическая черта земельного, экологического права. Какой из названных методов должен занять преимущественное положение? В области земельных отношений этот вопрос не менее важен, поскольку, как указывается в ст. 209 ГК, владение, пользование и распоряжение землей должны осуществляться собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Следовательно, экологический фактор землепользования и иного природопользования объявляется приоритетным по отношению к известным правам собственника земли.

Для охраны земли и окружающей среды принципиальный характер имеют формы гражданского, имущественного оборота объектов собственности на природные ресурсы. Согласно ст. 129 ГК земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле (т.е. ЗК) и других природных ресурсах.

Законы о земле и других природных ресурсах, как и нормативные акты других отраслей права, содержат большое количество норм административно-правового характера, направленных на охрану земель и окружающей среды. Это обусловлено публичным, социальным характером назначения и использования большинства природных ресурсов, представляющих интерес для всего населения.

В связи с тем, что состояние природных ресурсов вызывает возрастающую озабоченность населения, а предписания по их охране приобретают все большую социальную значимость, государственно-властный и имущественно-правовой методы будут пересекаться, либо взаимно дополнять друг друга, либо уступая друг другу место в зависимости от состояния окружающей среды в том или ином регионе и стадии формирования гражданского общества, эколого-правового сознания, демократических институтов правового государства.

Административные методы охраны окружающей среды используются и в других странах, давно идущих по пути рыночных отношений, признающих условную незыблемость (не неприкосновенность!) частной собственности на землю и некоторые другие природные ресурсы: земля, другие природные ресурсы, вся окружающая среда все настойчивее провозглашаются ими общенациональным благом, необходимым для выживания общества.

В случаях коллизий между государством и собственником земли суды зарубежных стран все чаще отдают приоритет и предпочтение государству; участки земли и некоторые другие природные объекты выкупаются им для общественных нужд и общечеловеческих надобностей; в области экологии авторитет государства и его органов становится непререкаемым и незыблемым, обеспечивается жесткими административными процедурами.

Историко-правовой метод. Разнообразный и сложный методологический арсенал земельного, экологического права включает как общераспространенные методы, так и

методологию различных отраслей права, других областей человеческого знания. Под методами понимаются способы достижения целей, решения задач, совокупность приемов и операций практического или теоретического освоения действительности; к ним примыкает методология учения о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности в выбранной сфере познания. Это и анализ и синтез — всеобщий философский метод, и системно-структурный подход, и восхождение от абстрактного к конкретному, и обобщение эмпирических данных, а также статистический, конкретно-социологический, психологический, сравнительно-правовой методы — все они в разной степени используются в различных науках и учебно-правовых дисциплинах для познания и изучения правовых и иных общественных явлений.

Для получения истинных знаний о сущности и закономерностях земельного, экологического права из общих методов первостепенное значение имеет историко-правовой. Анализ развития явления, исторических источников, официальных документов позволяет оценить происхождение и динамику решения земельных и иных экологических проблем, понять современное место земельного и экологического права в общей системе права, уяснить причины, следствия, масштаб деятельности человека в области как загрязнения земель и окружающей среды, так и их охраны.

Полезно проанализировать Декрет о земле от 26.10.1917, предложенный социалистами-революционерами, «навсегда» уничтоживший частную собственность на землю, передавший ее местным органам власти. Интересны также Декрет о социализации земли 1918 г., нормативные правовые акты 1920-х гг. о земле, решения о коллективизации сельского хозяйства и передаче земли колхозам в вечное пользование, земельные кодексы РСФСР 1970 и 1991 гг.

Законом РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» предусматривалось, что охране подлежат все земли, особенно пахотные, закрепленные за землепользователями, как основные средства производства в сельском хозяйстве. Все землепользователи были обязаны с учетом местных условий систематически осуществлять комплекс агротехнических, мелиоративных и противоэрозионных мероприятий, направленных на сохранение почвенного покрова, поддержание наивыгоднейшего режима почвенной влаги и плодородия почв.

Указанный Закон был первым нормативным правовым актом комплексного характера, посвященным регулированию использования и охраны не только земли и конкретных иных отдельных природных ресурсов, но также их охране и рациональному использованию в совокупности, составляющей всю природу, называемой ныне (с определенными поправками и уточнениями) окружающей природной средой. Этим Законом вводились оценка Всероссийским обществом охраны природы проектов крупных строек, обязательное изучение основ охраны природы во всех без исключения учебных заведениях, ответственность за нарушения законов об охране природы; обязанности общественных инспекторов по охране природы провозглашались почетными, а охрана природы объявлялась всенародным делом.

Названный Закон сыграл свою позитивную роль на том историческом этапе природоохранения (в США подобный акт был принят спустя 10 лет, а Стокгольмская природоохранная декларация — лишь в 1972 г.). В течение 30 лет существования стали очевидными и его недостатки: декларативность пожеланий, неконкретность большинства требований, необеспеченность правовым, административным и государственным механизмом исполнения многих предписаний.

Начало 1960-х гг. было временем расцвета концепции об отмирании государства, перерастании его в новую, общенародную формацию, призванную жить не по юридическим законам, подкрепляемым санкциями и принудительным механизмом исполнения, а по правилам социалистического общежития, основанном на добровольном соблюдении моральных, нравственных требований, внедряемых и одобренных обществом традиций и обычаев.

Последующие десятилетия подтвердили наивность, необоснованность и идеализм подобных расчетов, опровергли ставку на всеобщую сознательность и быстрое перевоспитание людей, призванных составить новую историческую общность. Это привело к радикальным реформам и принятию в 1991 г. ЗК РСФСР и Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» — ими в значительной мере устранены (а отчасти и повторены) недостатки законов и иных нормативных правовых актов предыдущего периода, что в свою очередь объясняется временем их подготовки и принятия.

Признание Президентом РФ в 1993 г. многих статей и норм ЗК РСФСР недействующими, подготовка различных версий и проектов нового ЗК во второй половине 1990-х гг., принятие их то Федеральным Собранием РФ (его палатами), то Президентом — все это отражало ход земельных реформ и состояние российского общества. Подробно изучая действующий ЗК, несложно проследить связь времен, что облегчает понимание его институтов и положений.

Прогностический метод. В области общественных отношений, связанных с охраной и использованием земли и всей окружающей природной среды, этот метод, включающий предсказание, суждение о состоянии земель и земельных отношений в будущем, не менее интересен и полезен, чем рассмотренные выше. Прогнозирование земельных процессов предполагает их планирование, программирование, проектирование, управление, использует экстраполяцию, моделирование, опрос экспертов.

С помощью этого метода можно составить научно обоснованное предвидение земельного и экологического будущего в масштабе как поселения, региона, так и страны, континента, предсказать изменения, которые могут произойти в земельных отношениях, окружающей среде, науке, технике, в правовой системе России, а после ее вхождения в мировое сообщество — в правовых системах других стран и континентов, отдельных отраслях права, правовом и политическом сознании населения, его нравственном уровне на ближайшую и отдаленную перспективу.

Потребность в таких прогнозах остро ощущается в земельном, экологическом праве, ибо знание будущих состояний, процессов и явлений представляет собой необходимое условие компетентного и целенаправленного управления земельными и природоохранными процессами, предупреждения деградации земель от ветровой и водной эрозии, опустынивания, засоления, подтопления.

Подвижность и динамика состояния земель и окружающей среды во многом зависят от антропогенной, человеческой деятельности, подвергаемой законодательному и иному правовому регулированию. Поэтому и данная деятельность, и ее регулирование требуют особого внимания и осторожности.

Использование прогностического метода в сфере земельного, экологического права способствует лучшему

взаимодействию общества и природы, науки и практики, позволяет предупредить природные явления и катаклизмы, быстрее ликвидировать их отрицательные последствия. Прогнозирование позволяет принимать своевременные меры по совершенствованию государственного и общественного механизмов земельного управления и контроля, земельного, экологического права и законодательства, укреплению земельного и экологического правопорядка, обосновывать надежность организационных, воспитательных, правовых и экономических мер с учетом социальных и иных изменений.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под земельными отношениями? Под земельным правом? Зачем изучается земельное право и в чем его социальное предназначение?
2. Какие общественные отношения регулируют земельное, природоресурсное, экологическое право, в каких отношениях они состоят между собой и с другими отраслями права?
3. Почему и каким образом осуществляется экологизация российского права и законодательства?
4. Сочетание каких методов управления дает наибольший эффект в области охраны и использования земель, сохранения окружающей среды?
5. В чем значение историко-правового и прогностического методов при изучении земельного права?

Литература

- Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С. И. Сай, науч. ред. С. А. Боголюбов. М., 2008.
- Государственные доклады «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации».
- Жариков, Ю. Г. Земельное право : учебник. — М., 2007.
- Иконицкая, И. А. Земельное право России : учебник. — М., 2002.
- Сыродоев, Н. А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. — 2001. — № 4.
- Чубуков, Г. В. Земельное право России : учебник. — М., 2005.

Глава 2

ИСТОЧНИКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Понятие и виды источников земельного права

Каждой отрасли российского права присущи свои источники, т.е. носители, держатели, кладовые письменных правовых требований и норм. Формы источников для большинства отраслей права одни и те же, но их количество и сочетание неодинаковы, что предполагает необходимость их конкретного рассмотрения применительно к земельному праву.

Понятие источника земельного права. В системе социальных правил (моральных, религиозных, технических) и норм право выделяется общеобязательным, письменным, категорическим характером, влекущим негативные последствия, санкции за несоблюдение и неисполнение (т.е. наказание) либо — за добросовестное исполнение — стимулирующие, поощрительные воздействия.

Данная особенность правовых предписаний обуславливается априорной компетентностью, полномочностью принимающих и устанавливающих их органов и внешним проявлением и закреплением в источниках права, логичном и последовательном расположении этих предписаний и содержащих их норм, правовых институтов.

Призванное быть регулятором общественных отношений, право должно получать внешнее выражение, приобретать различные, действующие с разной степенью категоричности и эффективности юридические формы. Именно эти формы, с помощью которых воля общества или его части становится обязательной, обозначаются термином «источники права» или «формы права».

В рамках правовой системы источники права выстраиваются по принципу их соподчиненности в иерархическую

пирамиду. В многонациональном федеративном государстве, претендующем на то, чтобы стать правовым, это особенно важно для налаживания надлежащей правотворческой деятельности органов государства и его субъектов и обеспечения режима законности и правопорядка.

Единство и соподчиненность источников права, обеспеченные с помощью организационных, юридических механизмов и законодательной техники, способствуют единству государственной власти, сохранению, укреплению ее вертикали и неуклонному, единообразному применению, соблюдению и исполнению правовых требований.

Не является исключением и земельное право. Здесь многочисленные и нередко весьма запутанные предписания были разбросаны по различным этажам правовой системы, находились на разных уровнях источников права, причем не только на федеральном, но и на уровне субъектов РФ, муниципальных образований.

Виды источников права. В развитом цивилизованном юридическом и экономическом пространстве, где функционируют исторически обусловленные правовые, нравственные и экономические системы, могут существовать различные виды источников права: правовой обычай, нормативный правовой акт, судебный прецедент, договор, общие принципы, идеи и доктрины, религиозные тексты.

Не все эти источники права действуют одновременно и с одинаковой силой — на их действие влияют специфические исторические черты правовых систем той или иной страны, особенности национального права в рамках единой правовой семьи, периоды развития, традиции отраслей права, в нашем случае — земельного, природоресурсного.

Для России характерно главенствование нормативных актов в земельном и большинстве других отраслей права, но в земельных отношениях в последнее время все большее значение приобретают общие принципы, договоры и обычаи, что обусловливается снижением авторитета права и престижа государства.

Считается распространенным мнение о том, что России неизвестен судебный прецедент ввиду отсутствия обязательности одних судебных решений для остальных судов. Такая точка зрения была оправдана в том смысле, что в России прецедентного права в общепринятом понимании действительно пока нет. Однако практика складывается та-

ким образом, что судебные решения также становятся источником права, в том числе земельного.

Решения одних судов являются авторитетными для других: решения вышестоящих судов РФ по конкретным и кассационным делам нередко публикуются и, как правило, учитываются нижестоящими судами. Кроме того, постановления Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ, определения их коллегий могут являться обязательными для остальных судов. Таким образом, и в России судебный прецедент начинает занимать хотя и ограниченное, но определенное место. Окончательными и обязательными для исполнения являются постановления и иные акты Конституционного Суда РФ, в правоприменительной практике учитываются его концептуальные правовые позиции.

Идеи и доктрины, т.е. мнения ведущих ученых-юристов, в ряде государств участвуют в формировании права, становятся обязательными, общими, т.е. не персонифицированными, рассчитанными на неоднократное исполнение, получая отражение в законодательстве и праве, в том числе в земельном. В романо-германской правовой семье основные положения земельного права в Средние века были сформулированы в университетских стенах.

Основанное на принципах ислама мусульманское право во многом вытекает из заключений древних и современных толкователей религиозных текстов Корана — священной книги, собранной поучения, речи и заповеди Аллаха, и Сунны — сборника жизнеописаний пророка Мухаммеда, зачастую совпадающими с мнениями и суждениями видных и опытных юристов. С учетом распространения мусульманской религии в ряде субъектов РФ не следует игнорировать эту сторону правового источниковедения, тем более в области справедливой организации землепользования.

Воззрениям, идеям и доктринам российских юристов в последние восемь десятилетий не придавалось должного значения; считалось, что они призваны обслуживать волю высших должностных лиц и элиты. Ныне аргументированные, научно обоснованные мнения авторитетных ученых принимаются судьями во внимание и учитываются при рассмотрении дел в Конституционных и Уставных судах, общих и арбитражных федеральных судах, мировых судах. Имеются примеры использования судами при вынесении решений доводов, изложенных в научно-практических комментариях, учебниках и пособиях.

Нормативный правовой акт — основной источник земельного права. Наиболее характерным для России и распространенным способом правового регулирования общественных отношений, в том числе земельных, всегда был письменный нормативный правовой акт, что обуславливалось масштабами, централизацией и многонациональностью государства, желанием обеспечить единообразие правопонимания и правоприменения, довести понятный текст до сведения исполнителей.

В России нормативный правовой акт имеет определенные преимущества перед остальными источниками права:

- он является письменным, публикуемым или оглашаемым иным способом источником права, широко тиражируемым, доводимым различными методами, в том числе при помощи средств массовой информации, до сведения исполнителей;

- призван отражать общий интерес, общую волю, волю большинства или властной элиты, добивающейся с его помощью своих целей;

- готовится тщательно, всесторонне, длительное время, разрабатывается с помощью профессионалов, прежде всего квалифицированных экономистов, юристов, экологов, землеустроителей, почвоведов;

- принимается представительным или исполнительным органом квалифицированным или простым большинством голосов либо ответственным должностным лицом, являющимся, как правило, представителем власти.

В связи с многообразием природно-климатических условий нашей страны нормативные правовые акты по вопросам земельных отношений на уровне Российской Федерации должны приниматься только по крупным направлениям и проблемам и крайне осторожно. Решение конкретных задач относится к правотворческой компетенции субъектов РФ.

Нормативные правовые акты составляют иерархическую систему (пирамиду) соподчиненных звеньев, их юридическая сила зависит от места и компетенции органа, принимающего акт. Среди них выделяются Конституция и предусмотренные ею федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы РФ и соответствующие им подзаконные акты (к ним относятся акты как государственных органов, так и органов местного самоуправления), а также законы субъектов РФ.

2.2. Закон – высшая форма нормативного правового акта

Если среди источников земельного права первое место занимает нормативный правовой акт, то среди различных их видов в России на первом месте стоит закон, который занимает особое положение, обладая высшей силой. Достоинства и недостатки этой формы акта в земельных отношениях проявляются достаточно рельефно.

Преимущества закона как источника права. Закон – это нормативный правовой акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений, например земельных. Закон всегда нормативен, т.е. в нем всегда содержатся юридические нормы – общие правила поведения, рассчитанные на неопределенное количество случаев применения.

Законы могут приниматься только высшими представительными (законодательными) органами РФ и ее субъектов либо всенародным голосованием – референдумом (в последнее десятилетие законы стали приниматься представительными органами местного самоуправления и в некоторых городах). В области регулирования земельных отношений приняты десятки федеральных законов.

Принятый Федеральным Собранием РФ федеральный закон направляется Президенту РФ, который в течение 14 дней подписывает и обнародует его либо отклоняет. Подписание закона Президентом означает не только признание им законности процедуры принятия и согласие с содержанием закона, но и поручение главы государства как гаранта Конституции всем ветвям и органам власти неуклонно и целенаправленно следовать его требованиям, обеспечивать его повсеместное исполнение.

Так случилось с проектом ЗК. В 1996 г. Совет Федерации его не одобрил, и только после длительной, скрупулезной работы согласительной комиссии Государственной Думы и Совета Федерации в мае 1997 г. он был одобрен обеими палатами Федерального Собрания. Однако Президент РФ не подписал этот вариант ЗК, найдя его не полностью соответствующим Конституции и проводимым экономическим и политическим реформам. ЗК был принят Федеральным Собранием лишь в 2001 г. и подписан Президентом РФ 25 октября 2001 г.

Конституция РФ. Конституция предусматривает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, полномочия главы государства, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, являющихся самостоятельными, и органов местного самоуправления. Конституционные нормы являются отправными для других отраслей права, в том числе земельного.

Главенствующее положение Конституции среди других федеральных и иных законов обусловлено тем, что она имеет наивысшую юридическую силу среди других высших нормативных правовых актов — законов и обладает прямым действием на всей территории РФ. Это означает, что законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы земельного права, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции.

Согласно ст. 15 Конституции законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, в том числе в области земельных отношений, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Это конституционное положение важно для всех источников земельного права, прежде всего для законов, но еще важнее — для подзаконных актов, которые активно вмешиваются в регулирование земельных отношений.

К ведению Российской Федерации согласно ст. 71 Конституции относятся:

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе земельных);
- федеральная государственная собственность (прежде всего на землю, на другие природные ресурсы) и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- гражданское, гражданско-процессуальное законодательства (как методы охраны имущественных отношений,

возникающих при использовании и охране земельных участков и соответствующих интересов, рычаги защиты земельных и других природных ресурсов и их владельцев);

– метеорологическая служба, стандарты (в том числе в области земельных отношений, охраны окружающей среды).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции находятся:

– защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (в том числе в области земельных отношений);

– вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

– разграничение государственной собственности (прежде всего на земли, на другие природные ресурсы);

– природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории.

Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние согласно ст. 73 Конституции обладают всей полнотой государственной власти.

Федеральные законы как источники земельного права.

Среди законов России, относящихся к земельному праву, можно отметить ЗК, ВК, ЛК, Градостроительный кодекс, Закон РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю», Федеральные законы об охране окружающей среды, о природных лечебных ресурсах, об особо охраняемых природных территориях, о мелиорации, о землеустройстве, о государственном кадастре, об обороте сельхозземель, о безопасном обращении с пестицидами и ядохимикатами. Эти и другие «земельные» законы составляют сердцевину земельного права, его основную часть на федеральном уровне. Как предусматривается в ст. 2 ЗК, нормы земельного права, содержащиеся в федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать ЗК.

Вышеназванные федеральные законы – не единственная часть законов как источников земельного права. К ним относятся также федеральные законы, входящие в иные отрасли права, но предусматривающие земельные нормы.

Группу федеральных законов, содержащих нормы земельного права, представляют ГК, КоАП, УК: в них немало

предписаний, относящихся к земельным отношениям, которые будут рассмотрены в других главах учебника. В частности, в КоАП и УК содержатся составы земельных правонарушений (преступлений), за которые устанавливаются и применяются соответственно административная или уголовная ответственность — в зависимости от степени общественного вреда или общественной опасности.

В число законов, регулирующих земельные отношения, входят и законы субъектов РФ, количество которых постоянно увеличивается. Они приобретают немаловажное значение, восполняя пробелы и устраняя противоречия федерального законодательства: земельное законодательство согласно ст. 72 Конституции находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

2.3. Подзаконные акты

В России основным, т.е. наиболее массовым источником земельного права, как и остальных отраслей права, являются подзаконные нормативные акты. В их число входят и имеют наивысшую после Конституции и законов РФ силу указы Президента РФ, а также постановления и распоряжения Правительства РФ, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления и иных органов муниципальных образований.

Указы Президента РФ являются главными подзаконными актами и не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ст. 90 Конституции). Основным видом подзаконных актов они признаются потому, что Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами (ст. 90 Конституции) и, являясь гарантом прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ.

Давая присягу, Президент РФ клянется «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, верно служить народу». Эти положения присяги имеют непосредственное отношение к земельному праву, так как зе-

мельные права являются конституционными, основными, по их поводу нередко выражается озабоченность граждан и возникают земельные споры.

В 1990-е гг. указы Президента РФ играли доминирующую роль в регулировании земельных отношений, что объяснялось устарелостью некоторых частей земельного законодательства, необходимостью оперативного восполнения пробелов в нем. Неполный перечень указов Президента в области регулирования земельных отношений создает представление об их роли в формировании земельного права в последнее десятилетие XX в., что дало повод ряду авторов говорить о возникновении «указного права».

Значительное влияние на развитие земельных отношений оказали следующие Указы Президента РФ: «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками» от 23.04.1993 № 480*; «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27.10.1993 № 1767*; «О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей» от 07.12.1993 № 2118*; «О Государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость» от 11.12.1993 № 2130*; «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» от 14.02.1996 № 198*; «О реализации конституционных прав граждан на землю» от 07.03.1996 № 337*; «О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств» от 07.06.1996 № 819*; «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» от 16.05.1997 № 485.

В XXI в. роль Президента РФ как главы государства в регулировании земельных отношений повысилась, что связано не столько с изданием соответствующих указов как источников земельного права, сколько с активизацией и реализацией земельной политики, выстраиванием вертикали власти, иницированием, координацией и поддержкой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти, обеспечением верховенства Конституции и законов РФ.

Акты Правительства РФ. Следующую ступень источников земельного права в иерархии подзаконных актов

* Документ утратил силу.

составляют постановления Правительства РФ, которое осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Акты Правительства РФ принимаются на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации (ст. 110 и 115 Конституции).

Среди предусмотренных в ст. 114 Конституции полномочий Правительства РФ имеются и относящиеся к регулированию и реализации принципов земельных отношений, а именно:

- разработка и представление федерального бюджета и обеспечение его исполнения (в бюджете предусматриваются доходы от использования земли, земельный налог, а также расходы на восстановление земель);
- управление федеральной собственностью (в том числе федеральной собственностью на земельные участки, реализация прав собственника);
- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан (в том числе обеспечение земельного правопорядка, земельных прав физических и юридических лиц);
- охрана собственности (всех форм собственности на земельные участки) и общественного порядка (включая установленного законом порядок владения, распоряжения и пользования землей).

Во исполнение своих полномочий Правительство РФ, осуществляя распорядительные функции, активно участвует в формировании земельного права. Об этом свидетельствует приведенный ниже перечень постановлений Правительства РФ, принятых в последние годы:

- от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли»;
- от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель»;
- от 26.06.1999 № 694 «О федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 годы»»;
- от 30.06.2006 № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования

на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю»;

— от 11.08.2003 № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети»;

— «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации» от 06.04.2004 № 160;

— от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370».

Президент РФ и Правительство РФ — субъекты законодательной инициативы. Как видно из приведенного перечня нормативных правовых актов, Президент РФ и Правительство РФ активно принимают оперативные меры по налаживанию и обеспечению земельного правопорядка. Указы Президента РФ и постановления и распоряжения Правительства РФ составляют значительную и действенную часть источников земельного права.

Кроме того, являясь субъектами права законодательной инициативы, Президент РФ и Правительство РФ широко пользуются этим и вносят в Федеральное Собрание РФ подготовленные законопроекты. За последние годы почти три четверти принятых в Государственной Думе и одобренных в Совете Федерации законопроектов были внесены и рассмотрены по инициативе Президента РФ и Правительства РФ.

Президент РФ и Правительство РФ стимулируют, организуют и координируют разработку федеральных законопроектов подчиненными им органами и учреждениями. Администрация Президента РФ, его Управление по внутренней политике и Государственно-правовое управление взаимодействуют с палатами и фракциями Федерального Собрания РФ, производят экспертизу законопроектов и координируют законопроектную деятельность в федеральных округах.

При Правительстве РФ в течение ряда лет существовала специальная Комиссия по разработке нормативных правовых актов в области реформирования и регулирования земельных отношений (членом которой являлся автор учебника). В подведомственных органах исполнительной власти аппаратом Правительства РФ контролируется под-

готовка не только федеральных законопроектов, но и иных нормативных правовых актов: проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, проектов актов федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств, которые должны разрабатываться во исполнение федеральных законов и актов Правительства РФ.

От подведомственных организаций Правительство РФ требует составления и утверждения плана подготовки и принятия проектов нормативных актов одновременно с разработкой и принятием закона или акта Правительства РФ для того чтобы требования указанных актов сразу после их вступления в силу были подкреплены соответствующими подзаконными актами и таким образом всесторонне исполнены.

В федеральных законах, принимаемых в последнее время, возрастает число вопросов, связанных с земельными отношениями, которые должны решаться актами Президента РФ и Правительства РФ, занимающими все большее место среди источников земельного права. Это способствует обеспечению стабильности земельного законодательства, отнесению к его ведению наиболее значимых аспектов общественных отношений в области использования и охраны земель. С расширением компетенции Президента РФ и Правительства РФ появляется возможность более оперативно влиять на регулирование земельных отношений, поскольку процедура подготовки, обсуждения и принятия правительственных актов менее длительна и сложна, чем процедура рассмотрения федеральных законов.

Ведомственные акты. К подзаконным актам относятся также приказы, инструкции, правила, наставления и другие нормативные акты, принимаемые федеральными и региональными органами исполнительной власти в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Согласно требованиям административной реформы, проводимой с 2004 г. федеральными законами и указами Президента РФ, министерства, федеральные службы, агентства, учреждения принимают ведомственные акты в пределах своей компетенции. Эти акты регулируют отношения внутри ведомства, однако почти каждое из ведомств обладает надведомственными, иногда — координационными функциями в области регулирования земельных отно-

шений, чем и обуславливается значение ведомственных актов как источников права не только для его сотрудников, но и для остальных граждан.

Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти России входят министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: федеральные службы, федеральные агентства. Для реализации возложенных на них задач федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные акты, являющиеся источниками земельного права и называемые ведомственными. Их принимают МПР России и федеральные агентства — водных ресурсов, лесного хозяйства, по недропользованию, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

Регистрация ведомственных источников права. С 1992 г. введена государственная регистрация нормативных актов министерств, государственных комитетов и иных ведомств, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих межведомственный характер. Ее цель — упорядочение ведомственного правотворчества (создающего значительный массив источников права), установление законности и устранение дублирования в этой области. Государственная регистрация ведомственных источников права, в том числе земельного, возложена на Министерство юстиции РФ.

При государственной регистрации проводится проверка регистрируемого акта, в ходе которой изучается:

- полномочно ли данное министерство, иное ведомство издавать такой акт (обычно указанное полномочие вытекает из функций ведомства, предусмотренных положением о нем, либо из специального постановления Правительства РФ или закона РФ, уполномочивающих данное ведомство на принятие такого акта);
- не противоречит ли принимаемый акт нормативному правовому акту большей силы, т.е. вышестоящему по ранжированию акту (здесь вступает в действие упоминаемая выше иерархия, или пирамида, нормативных актов);
- не урегулирован ли данный вопрос другим, аналогичным по силе актом (в период отсутствия порядка в ведомс-

твенном правотворчестве различными ведомствами в ряде случаев принимались параллельные акты с одной и той же или близкой по значению нормой);

— как будут доводиться до всеобщего сведения акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина (ст. 15 Конституции).

После введения государственной регистрации многие ведомственные нормативные акты в области регулирования земельных отношений не прошли указанный анализ. Они были возвращены на доработку и так и не вышли в свет.

Примерами ведомственных нормативных актов, затрагивающих земельные отношения, прошедших регистрацию, ставших источниками земельного права и опубликованных для всеобщего сведения, могут служить: Инструкция о ввозе на территорию Российской Федерации и вывозе с территории Российской Федерации семян сортов растений и племенного материала пород животных (утв. Минсельхозпродом России № 12-04/5 и ГТК России № 01-23/8667 от 08.05.1997); приказ Министерства путей сообщения РФ от 15.05.1999 № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог»; письмо Госстроя России от 20.03.2000 № НМ-1082/2 «О включении в состав сведений, подлежащих регистрации прав на недвижимое имущество, градостроительных ограничений и сервитутов».

Локальные акты. Наибольшее количество источников земельного права составляют нормативные акты, которые принимаются в организациях, учреждениях и на предприятиях и устанавливают обязанности для непersonифицированных граждан или предоставляют им права. Локальные акты могут быть: а) рассчитаны на работающих в данной организации, т.е. обращены внутрь нее; б) направлены вовне ее. И те и другие носят общий характер, ориентированы на неоднократное число применений.

Примером нормативного акта первого вида можно считать план внутреннего землеустройства, утвержденный полномочным органом сельскохозяйственной организации (предприятия, товарищества, общества, ассоциации); утвержденный в законном порядке и в соответствии с уставом план должен действовать, исполняться и применяться всеми гражданами и юридическими лицами, пока он не будет изменен, отменен или выполнен. Сюда же относятся

внутриколхозные акты, например, правила вспашки зяби, одобренные на колхозном или ином полномочном собрании. Они носят общий характер потому, что распространяются на всех работников данного хозяйства, кто бы ни проводил предусмотренные ими работы. В случае выбытия (увольнения) одних работников эти нормы действительны и для других работников, заступивших на их место.

Ко второму виду нормативных актов организаций можно отнести правила и порядок землеустроительных работ, утвержденный негосударственной хозрасчетной организацией: они также принимаются на основании и во исполнение вышестоящих нормативных актов — законов, указов, постановлений, приказов и т.п. и обязательны для исполнения обращающимися в организацию гражданами.

Не всегда возможно провести четкую границу между этими видами нормативных актов: правила внутреннего распорядка, например лесничества, обращены вовнутрь организации, однако не могут не учитываться гражданами, обращающимися в лесничество по поводу лесных участков и лесопользования; в то же время обращенные к гражданам правила оформления земельных документов, конкретизированные в актах организации, обязательны и для работников этой организации.

Хотя нормативные акты организации находятся в иерархии нормативных актов на самой низшей ступени, т.е. обязаны соответствовать всем вышестоящим нормативным актам, они тем не менее являются самыми массовыми источниками земельного права, регулирующими наибольшее число прав граждан и конкретных земельных отношений.

2.4. Значение общих принципов, договоров и обычаев

К источникам земельного права начинают относить общие принципы права, нормативные договоры и соглашения, а также некоторые обладающие юридической силой обычаи. Признание этих феноменов источниками права является для России сравнительно новым (после забытого за десятилетия старого) и поэтому заслуживает отдельного рассмотрения, хотя на практике они еще не приобрели того значения, которое им придается в теории земельного права и которое они имеют в ряде других стран.

Общие принципы права. Отправные, исходные начала и принципы правовой системы становятся источником права, если такая их роль закрепляется в законодательном порядке. Например, в ст. 38 Статута Международного Суда предусматривается следующее: суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет общие принципы права, признанные цивилизованными нациями.

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

Большинство юристов считает, что к указанным принципам относятся, например, такие положения, как: «специальный закон отменяет действие общего закона» (например, Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» заменяет нормы Закона СССР от 26.05.1998 № 8998-ХI «О кооперации», нормы ЗК об обороте земельных участков уточняют нормы ГК об имущественном обороте) или: «позднейшим законом отменяется более ранний» (даже если это не указано в акте о его введении в действие), или: «норма должна быть четкой, ясной, не допускающей двоякого понимания».

Общие принципы права постепенно занимают свое место в российском праве. Согласно ст. 6 ГК 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, из требований добросовестности, разумности и справедливости.

Однако судебная, арбитражная и административная практика постоянно сталкивается с трудностями различного, неоднозначного понимания и толкования понятий добросовестности, разумности и справедливости разными лицами, государственными и правовыми инстанциями, что обуславливается недостаточными правовыми и моральными традициями, неустойчивостью правоприменения, различием этических позиций судей и иных должностных лиц.

Договоры. Соглашения между различными субъектами права могут содержать правовые нормы, т.е. устанавливать

не только права и обязанности сторон, но и общие правила поведения, которым в будущем должны подчиняться другие участники предусмотренных в них общественных отношений. Примерами таких нормативных договоров в земельном праве являются договоры об общих и специальных земельных сервитутах.

В условиях федеративного устройства государства возрастает роль соглашений между государственными органами РФ и ее субъектов. Подобные соглашения в ряде случаев носят довольно общий характер, так как и наукой, и практикой до конца не определены принципы и границы «совместной компетенции»: для их конкретизации необходимы накопление опыта и выработка цивилизованных отношений. На основании соглашений Правительство РФ вправе передавать исполнительным органам субъектов РФ часть своих полномочий, но возможно и обратное перераспределение функций исполнительных органов.

К этой же группе источников земельного права относятся примерные или типовые договоры, разрабатываемые и утверждаемые государственными, муниципальными и уполномоченными ими органами. В настоящее время правовой статус и обязательность этих договоров подвергаются обсуждению, а сфера действия сокращается, поскольку гражданским законодательством провозглашена свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав (ст. 1 ГК).

К договорам, регулирующим земельные отношения, относится также международный договор, предусмотренный в упомянутой выше ст. 15 Конституции, которой устанавливается, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Тем не менее административная и судебная практика до сих пор предполагает, как правило, имплементацию, т.е. обязательное включение норм международного договора РФ в российское законодательство, иные нормативно-правовые акты, и земельное право здесь не является исключением.

По этому пути идет и правотворчество РФ: после подписания и ратификации международных договоров РФ, становящихся источниками российского права, составляется и реализуется план принятия российских правовых актов для

обеспечения действия указанных договоров, включения их требований и предписаний в российское законодательство.

Правовые обычаи. Правило поведения, сложившееся в течение длительного времени и признаваемое государством в качестве общеобязательного, считается правовым обычаем. В земельном праве правовые обычаи занимают наибольшее место по сравнению с другими отраслями российского права, что можно объяснить наибольшей длительностью, актуальностью и неурегулированностью земельных общественных отношений до принятия в XXI в. ЗК и иных соответствующих законов РФ.

Обычай был основным источником права на ранних ступенях развития общества. Многие последующие источники права представляли собой систематизированные записи наиболее важных и оправдавших себя обычаев. Таковы, например, Русская Правда XIII в. (узаконившая наказания за кражу, порчу и нарушение земельных и охотничьих владений), Судебник 1497 г., Соборное Уложение (Алексея Михайловича) 1649 г. (закрепившее три вида землевладения: государственное — царя; вотчинное — передаваемое по наследству; поместья — выдаваемые за службу и по месту службы, на время службы государю).

Обычай делового оборота предусматривается в ст. 5 ГК: им признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не установленное 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 последнее, но и согласно сложившемуся порядку пользования участком — оправдавшему себя обычаю. Нередко сформировавшиеся и устоявшиеся правила пользования землей включаются в договоры сервитутов, распределение конкретных земельных долей при акционировании крестьянских коллективных хозяйств, при выделении из них отдельных членов.

Незафиксированные в праве обычаи часто используются в республиках с населением, исповедующим ислам. Однако и здесь прослеживаются тенденции к включению

нию обычаев, сложившихся веками, в нормативные акты и договоры: так происходит с земельным законодательством и договорами Республики Дагестан. Велико значение буддистских земельных и природоохранных традиций и обычаев в Республиках Бурятия и Калмыкия.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие источники земельного права имеют приоритетное значение в России? Почему?
2. Назовите характерные признаки и черты правового предписания, правовой нормы, правового института в области земельных отношений. Приведите примеры.
3. Чем отличается нормативный акт от индивидуального правового акта? Приведите примеры того и другого акта в области земельных отношений. Почему одни из них могут быть источниками земельного права, а другие нет?
4. Почему закон считается в России наивысшим источником земельного права после Конституции? Какие законы России регулируют земельные отношения?
5. Каковы иерархия и соподчиненность российских нормативных актов, регулирующих земельные отношения?
6. Имеет ли отношение к использованию земель присяга Президента РФ? Какое? Почему?
7. Какие полномочия Правительства РФ имеют отношение к земельным отношениям? Почему?
8. Каково значение региональных, муниципальных и локальных актов как источников регулирования земельных отношений?

Литература

- Давид, Р. Основные правовые системы современности. — М., 1988.
- Лазарев, Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. — М., 2003.
- Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. — М., 2003.
- Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2007.

Глава 3

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЙСТВИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

3.1. Государственное управление использованием и охраной земель

Регулирование важнейших общественных отношений, в том числе и земельных, осуществляется с помощью различных правовых институтов и норм, организационно-правового, экономического, идеологического и иных механизмов. В настоящей главе рассмотрены элементы организационно-правового механизма регулирования земельных отношений: управление охраной и использованием земель, мониторинг, землеустройство, земельный кадастр.

Место государства в регулировании и реализации земельных отношений. Основным звеном организации и регулирования земельных отношений во всех странах служит государство, поскольку земля является прежде всего публичным достоянием, обеспечивающим благополучие всего населения. Российское государство издавна использует свои возможности по управлению земельными отношениями — на протяжении веков в лице царского самодержавия и крестьянской общины, а в XX в. — в качестве исключительного (единственного) собственника земли.

В течение XX в. функции управления земельными ресурсами как государственной собственностью возлагались на государственные органы общей и специальной компетенции, исполнительные и законодательные органы. Ключевые функции землеустройства и земельного контроля ранее сосредоточивались в Министерстве сельского хозяйства

3.1. Государственное управление использованием и охраной земель 69

(земледелия), поскольку главной и ничем не восполнимой задачей использования земель считалось их сельскохозяйственное предназначение.

Государство не только активно участвует в установлении правил формирования и реализации земельных правоотношений путем их регулирования с помощью нормативных правовых актов, но и само служит основным полномочным инструментом и орудием общества в обеспечении выполнения земельно-правовых требований и наведении земельного правопорядка.

В ходе административной реформы, начатой в 2004 г., созданы Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, федеральные агентства водных ресурсов, лесного хозяйства, по недропользованию. МПР России, как и Минэкономразвития России, стало преемником многих функций управления земельными отношениями. Основным их участником по-прежнему является государство, выступая в качестве регулятора целевого использования и иных основных направлений охраны и использования земель, основного субъекта государственного земельного мониторинга, кадастра, контроля, собственника основной части земель в границах РФ.

Государство – участник земельных отношений. В ст. 5 ЗК в общем виде определен круг субъектов – участников земельных правоотношений, т.е. регулируемых правом общественных отношений, складывающихся в области использования и охраны земель; они упоминаются также в ст. 1–3 ЗК. В число участников земельных отношений входят РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, юридические лица, граждане.

Российская Федерация и ее субъекты, как и муниципальные образования, могут выступать в земельных отношениях в двух качествах: а) как регуляторы земельных отношений в части земель, находящихся под их юрисдикцией на их территории, – в этих случаях их акты имеют властный, т.е. государственно-правовой и административный характер; б) как собственники земель, находящихся в их владении, пользовании и распоряжении, на равных началах с иными участниками земельных отношений – юридическими лицами и гражданами.

В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению и от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица и граждане.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как собственники земель отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности (ст. 126 ГК).

Из этого принципиального положения в ГК делается следующий вывод: «Обращение взыскания на природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом». Поскольку ЗК — основополагающий акт земельного права — таких случаев не допускает, можно сделать вывод о недопустимости обращения взысканий на земли, находящиеся в собственности РФ, ее субъектов и муниципальных образований.

В ст. 1 ЗК закреплён принцип приоритета регулирования имущественных и административных отношений земельным законодательством применительно к отношениям в области использования и охраны земель — основного предмета земельного законодательства. Такой подход к разграничению сфер действия земельного и других отраслей российского законодательства — гражданского, административного и др. — вытекает не только из норм ЗК, но и норм соответствующих отраслей права и актов законодательства.

Например, согласно ст. 2 ГК к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если законом не предусмотрено иное. Таким образом, нормы других отраслей законодательства корреспондируют положениям ЗК о его приоритетности в регулировании земельных отношений.

3.1. Государственное управление использованием и охраной земель 71

Полномочия России по установлению и ограничению прав землеобладателей. Компетенционные нормы земельного права открываются перечислением полномочий РФ, которыми предусматриваются:

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, ограничений оборотоспособности земельных участков;
- государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и государственного земельного кадастра;
- установление порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, нужд РФ и др.

Полномочия России в области земельных отношений имеют решающее значение для наведения земельного правопорядка.

Объекты земельных отношений. Согласно п. 1 ст. 6 ЗК объектами земельных отношений являются:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке;
- части земельных участков.

Для установления предмета и пределов правового регулирования в федеральных законах и иных нормативных правовых актах природоохранного и природоресурсного права даются определения объектов соответствующих природоохранных и природоресурсных общественных отношений, которые в определенной степени могут проецироваться на понимание и уяснение объектов земельных отношений.

Среди перечисленных объектов земельных отношений на первом месте стоит земля как природный объект и природный ресурс. Такой подход отражает современные представления о земле и других природных ресурсах, прежде всего как о компонентах окружающей человека природной естественной среды. В ст. 4 Закона об охране окружающей среды в перечне конкретных объектов охраны первое место также занимает земля и только затем следуют недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и

иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд.

Под природными ресурсами понимаются природные объекты и явления, используемые в настоящем, прошлом и будущем для прямого и непрямого потребления в качестве средств труда, способствующие созданию материальных богатств, поддержанию условий существования человечества. Различают три группы природных ресурсов: возмещимые и невозмещимые; возобновляемые (восстановимые) и невозобновляемые (невосстановимые); заменимые и незаменимые.

К объектам гражданских (имущественных) прав отнесены земельные участки как недвижимые вещи (ст. 130 ГК). В гл. 17 ГК раскрываются право собственности и иные вещные права на землю (ст. 260–287 ГК). Деление вещей на делимые и неделимые осуществляется в ст. 133 ГК. Особенности выдела доли в праве собственности на неделимую вещь определяются правилами ст. 252 и 258 ГК.

Согласно п. 36 постановления Пленума Верховного суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в отдельных случаях с учетом конкретных обстоятельств дела суд может передать неделимую вещь в собственность одному из участников долевой собственности, имеющему существенный интерес к ее использованию независимо от размеров долей остальных участников общей собственности с компенсацией последним стоимости их доли.

Состав земель в Российском государстве. Земли в России по целевому назначению подразделяются на следующие семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности и иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса (специфика режимов использования и охраны этих категорий земель рассмотрена в разд. II настоящего учебника).

3.1. Государственное управление использованием и охраной земель 73

Деление всех земель в пределах Российской Федерации на категории по их целевому назначению является исключительной прерогативой российского государства, характерной чертой российского земельного права и законодательства и служит основой определения особенностей правовых режимов охраны и использования земель в зависимости от их категории и целевого назначения.

Перечисленные основные категории земель выделяются (при некоторых изменениях названий) достаточно давно. Такая классификация оправдала себя на практике для отграничения правового режима одной категории земель от другой. Не случайно Особенная часть земельного права с описанием и регулированием режимов земель строится в зависимости от их категорий.

Стабильность целевого назначения земель, сохранение прежде всего земель сельскохозяйственного назначения как незаменимых, трудновосстановимых, недопущение их необоснованного перевода в менее эффективные формы хозяйствования всегда были краеугольным принципом российской земельной политики.

В отличие от сельскохозяйственных земель, служащих главным, как правило, единственным и незаменимым средством производства сельскохозяйственной продукции, земли других категорий являются пространственным базисом для проживания, отдыха, производственной деятельности различного характера. Земли населенных пунктов, например, используются для строительства и размещения зданий, коммунально-бытовых сооружений, удовлетворения культурных нужд населения.

Отнесение земель к категориям. Определение категорий земель — прерогатива публичных органов власти (государственной власти, органов местного самоуправления). Это позволяет им находиться у истоков определения назначения земель как важнейшей части природных ресурсов и окружающей природной среды, не допускать без достаточных оснований их перевода из условно высшей категории в менее рациональную и менее эффективную, а также осуществлять публичный (государственный, муниципальный) контроль за правовым режимом земель в зависимости от их целевого назначения.

Отнесение и перевод земель из одной категории в другую — это установленные правом порядок, условия, предел эксплуатации земель для конкретных целей в соответствии

с их категориями. Последующий правовой режим их использования определяется совокупностью правил эксплуатации, включения в гражданский оборот, охраны, регистрации земельных участков, землеустройства, учета, оценки, мониторинга земель. Именно поэтому нарушение установленного в законе порядка влечет предусмотренные правовые последствия, т.е. санкции.

Земельно-правовые институты с их специфическими правовыми режимами земель, составляющие Особенную часть земельного права, имеют важное значение для правильного порядка использования и охраны земельного участка, в том числе как объекта купли-продажи и иных форм гражданского оборота. Отнесение земель к категориям осуществляется в отношении:

- земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством РФ;
- земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, — органами исполнительной власти субъектов РФ;
- земель, находящихся в муниципальной собственности, — органами местного самоуправления;
- земель, находящихся в частной собственности:
- земель сельскохозяйственного назначения — органами исполнительной власти субъектов РФ;
- земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

В ЗК предусматривается установление федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую. Категории земель указываются в актах федеральных, региональных и муниципальных органов о предоставлении земельных участков, договорах, документах государственного земельного кадастра, документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и др. Нарушение установленного порядка является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Перевод земель из одной категории в другую. Стабильность категорий и целевого использования земель предполагает законодательную регламентацию порядка их изменения. В конце XX в. порядок перевода частично регулировался Указом Президента РФ от 27.10.1993 № 1767

3.1. Государственное управление использованием и охраной земель 7

«О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», согласно которому продажа используемых в сельскохозяйственном производстве земельных участков с изменением их целевого назначения производится по решению органа исполнительной власти субъекта РФ. Ранее вопрос о переводе земель из одной категории в другую нередко решался органами местного самоуправления. Отсутствие законодательно установленной и соблюдаемой процедуры приводило порой к сокращению сельскохозяйственных угодий, хаотичной застройке, нерациональному использованию земель.

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается в Федеральном законе от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», где определяется процедура перевода, регламентируются действия участников земельных отношений и регулируются:

- порядок инициирования перевода земель из одной категории в другую; содержание соответствующих ходатайств (условия и сроки их рассмотрения);

- принятие решений о переводе земель из одной категории в другую, содержание таких решений, основания для отказа в переводе, обязательность отнесения земельного участка к определенной категории земель;

- порядок обжалования решений, внесение изменений в документы о земельных участках; особенности перевода отдельных категорий земель, непосредственно перевод земель из одной категории в другую до разграничения государственной собственности на землю.

Государственные гарантии землепользования малочисленных народов. Государство должно гарантировать особый правовой режим использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов России и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления.

С принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ и иным федеральным законодательством коренные малочисленные народы Севера определяются как народы численностью менее 50 тыс. чел., проживающие на территориях традиционного проживания своих предков,

сохраняющие самобытный уклад жизни и осознающие себя самостоятельными этническими обществами.

Ориентиром в указанном отношении служит Конвенция «О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (г. Женева, 27 июня 1989 г.), в которой говорится о специальных мерах для смягчения трудностей, переживаемых соответствующими народностями. Природопользование, включая землепользование, является общепризнанной частью образа жизни малочисленных народов, протекционизм в отношении них — типичное явление в современных государствах. Так, нормами закона о жизнеобеспечении на Аляске (США) предусматривается равный доступ всех пользователей к ловле лосося в случае его избытка. Если его ресурсы сокращаются, то налагается запрет на коммерческое рыболовство, затем может быть сокращено и спортивное рыболовство.

Затем рыболовство запрещается горожанам и тем, кто может добывать себе и близким пропитание иным способом. Остаются те, для кого рыболовство — традиционный способ жизнеобеспечения и добываемая ими продукция предназначена для непосредственного потребления, а не для продажи. По мере восстановления стада лосося ограничения снимаются в обратной последовательности.

Аналогичные нормы есть и в других государствах: в ст. 110-а Конституции Норвегии подтверждается обязанность государства создавать условия, позволяющие группе населения саами сохранять свой образ жизни; Хартия о правах и свободах Канады (1982 г.) провозглашает признание и подтверждение аборигенных и договорных прав коренных народов.

В юридической литературе высказывается мнение о том, что в частноправовых отношениях в сравнении с публично-правовыми положительная для выравнивания отсталости дискриминация менее оскорбительна, если исходит из добровольных частных усилий, нежели из прямых действий государства.

В настоящее время землепользование коренных малочисленных народов предусматривается в Федеральных законах от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

3.1. Государственное управление использованием и охраной земель 17

Пределы муниципальных полномочий. К полномочиям местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие в соответствии с законодательством земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений и иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Так, решением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ признаны недействующими положения абз. 5 п. 1 ст. 9 закона Пермской области «Об охране окружающей среды Пермской области», которыми органы местного самоуправления наделялись правом осуществления муниципального экологического (по законодательству РФ в основном адекватного по правовому статусу земельному) контроля на объектах хозяйственной деятельности, не отнесенных к объектам государственного экологического контроля (федерального и субъектов РФ).

Представляется принципиальным следующий вопрос: являются ли объекты федерального, регионального (субъектов РФ) и муниципального управления и контроля общими для всех или делятся на объекты федерального, регионального и муниципального управления и контроля и разграничиваются по уровням публичной власти?

Указанное судебное решение демонстрирует принципиальные позиции высшей судебной инстанции и имеет прямое отношение к полномочиям местного самоуправления в области земельных отношений (см. также гл. 9 «Земельный контроль»). Судя по мотивировке решения, Верховный Суд РФ придерживается первой позиции, указав, что:

— в ст. 68 Закона об охране окружающей среды, установившей право органов местного самоуправления на осуществление муниципального экологического контроля, не содержится ограничений в отношении объектов экологического контроля;

— возможность проведения каждого из предусмотренных в названном Законе видов контроля обусловлена пределами компетенции его субъекта и порядком проведения и не может зависеть исключительно от степени загрязнения и негативного воздействия этих объектов на окружающую среду или их ведомственной принадлежности;

— в указанном Законе критерии объектов контроля положены в основу разграничения полномочий между орга-

нами государственной власти РФ и ее субъектов в рамках одного вида контроля — государственного. Подобного разграничения между указанными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области муниципального контроля в законодательстве не содержится. При осуществлении муниципального экологического (как и земельного) контроля на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, не происходит подмены контрольных функций органов государственной власти функциями органов местного самоуправления, поскольку виды этих функций не совпадают ни по объему предоставленных им полномочий, ни по порядку их реализации;

— ошибочно считать, что наделение органов государственной власти полномочиями осуществления государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности лишает органы местного самоуправления полномочий осуществления на тех же объектах, находящихся на территории муниципального образования, муниципального экологического контроля.

Таким образом, судебной практикой признается неопределенность и размытость, неограниченность полномочий органов местного самоуправления. С учетом конкретно действующей нормы ст. 2 Конституции об осуществлении власти народом через органы государственной власти и органы местного самоуправления можно констатировать тенденцию развития гражданского общества и волю законодателя на расширение полномочий органов местного самоуправления как органов публичной власти, наиболее приближенных к населению.

3.2. Административная реформа

Продолжающееся в течение двух десятилетий реформирование общества, административная реформа, начатая в 2004 г., затронули классификацию, структуру и функции органов управления использованием и охраной земель, всех звеньев организационно-правового механизма обеспечения действия земельного права.

Классификация органов земельного управления. Административная реформа, подготавливаемая в течение нескольких лет и с 2004 г. проводимая Президентом РФ, по-новому поставила и решила вопрос о функциях и клас-

сификации органов земельного управления. Управление использованием и охраны земель (земельным управлением) — основой жизни и деятельности народов — призваны заниматься все органы, предприятия, учреждения и организации.

Трудно назвать организацию, в той или иной мере не использующую землю и иные природные ресурсы и, следовательно, обязанную обеспечивать их рациональное потребление и охрану и управлять этими процессами.

Федеральные органы общей компетенции — Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, федеральные суды осуществляют управленческую деятельность в области использования и охраны земель наряду с другими функциями, отнесенными к их компетенции, и во исполнение этих функций.

Аналогичные органы земельного управления общей компетенции действуют, как правило, в субъектах РФ и в муниципальных образованиях. В первую очередь это главы (президенты) республик, губернаторы, руководители администраций других субъектов РФ, законодательные собрания и иные представительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, мировые суды.

Вторую профессионально ориентированную группу составляют специально уполномоченные государственные органы в области охраны и использования земель на уровне РФ и ее субъектов — земельное управление является их основной или одной из основных функций. Эти органы специализируются на реализации указанных функций, созданы специально для их осуществления.

В третью группу входят органы, на которые возложены отдельные задачи управления охраной и использованием земель и окружающей среды; эти задачи не являются для них главными, но отделены от других задач и обуславливают формирование данной группы органов. Их состав ввиду необходимости решения земельных проблем и обострения проблем экологических постоянно пополняется (например, к ней может быть причислена Федеральная таможенная служба, обеспечивающая разрешительный порядок перемещения через границу ядохимикатов, дефолиантов, различных экологически опасных товаров, животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения).

Органы земельного управления могут быть также разделены на государственные, муниципальные и общественные

органы управления — законодательную, исполнительную и судебную власть; органы управления, сформированные по административно-территориальному, бассейновому, иному природоресурсному принципу.

Укреплению государственности и федерализма способствует разграничение земельных полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, которое осуществляется на основании Конституции, ЗК, Закона об охране окружающей среды, других федеральных законов, договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в области использования и охраны земель.

Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» создаются федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Поскольку в области управления охраной и использованием земель, окружающей среды функционируют все три вида федеральных органов, необходимо уяснить их правовой статус и взаимоотношения как звеньев механизма обеспечения действия земельного права.

Административная реформа оказывает значительное влияние на функционирование органов земельного управления, поскольку их управленческие, правотворческие, правоприменительные, надзорно-контрольные и юрисдикционные функции по-новому разграничены и распределены между федеральными министерствами, службами и агентствами, являющимися федеральными органами исполнительной власти. Конец первого десятилетия XXI века вносит свои коррективы в организацию земельного управления.

Основной специализированный орган земельного управления. Многие десятилетия XX в. органы землеустройства и земельного кадастра входили в состав Министерства сельского хозяйства, поскольку земля рассматривалась прежде всего как средство производства в сельском хозяйстве. В 1990-х гг. функции управления использованием и охраной земель возлагались на органы земельной реформы, кадастра, землеустройства.

В ведении Федеральной службы земельного кадастра (Росземкадастра) ранее находились землеустройство, оценка, мониторинг и охрана земель, государственный земельный кадастр и государственный учет расположенных на зе-

мельных участках объектов недвижимости. В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 Росземкадастр преобразован в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, ставшее основным специализированным органом земельного управления, с передачей функций принятия нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности министерствам России. Это агентство, находящееся в ведении Минюста России:

- создает и ведет государственный кадастр объектов недвижимости на базе государственного кадастра недвижимости, государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений;

- организует проведение государственной кадастровой оценки земель и оценки иных объектов недвижимости, утверждение их результатов;

- обеспечивает землеустроительное обеспечение на землях федеральной собственности, государственный мониторинг земель и проведение экспертизы землеустроительной документации;

- предоставляет сведения, содержащиеся в государственном кадастре объектов недвижимости, и сведения о налогооблагаемой базе при исчислении земельного налога и налогов на имущество;

- оказывает услуги в сфере землеустройства, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости.

Заслуживают внимания создание и функционирование единого органа кадастра объектов недвижимости, реализация в ходе административной реформы цивилистической концепции преодоления разрыва и обеспечения единства земли и расположенных на ней зданий, строений, сооружений и иной недвижимости, прав собственности и иных вещных прав на них, что является следствием внедрения гражданско-правовых, имущественных начал в организацию охраны и использования земель.

Специализированные органы земельного управления: министерства. Ответственные специализированные функции земельного, экологического управления возложены на Минприроды России, координирующее и контролирующее находящиеся в его ведении Федеральную службу по надзору в сфере природопользования и федеральные агентства водных ресурсов, лесного хозяйства, по недропользованию.

Минприроды России согласно постановлению Правительства РФ от 06.04.2004 № 160 самостоятельно осуществляет правовое регулирование, разрабатывает и представляет проекты нормативных правовых актов по следующим вопросам:

- геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- использование и охрана водных объектов;
- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;
- охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- особо охраняемые природные территории;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охрана атмосферного воздуха;
- обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);
- совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Другим специализированным природоресурсным и природоохранным органом был Минсельхоз России, который занимался мелиорацией земель, обеспечением плодородия земель сельскохозяйственного назначения, охраной, контролем и регулированием использования объектов охоты и среды их обитания, безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, их испытаниями и государственной регистрацией. В настоящее время в его функции входит принятие и издание нормативных правовых актов в отведенной сфере деятельности, обязательных для исполнения органами власти и самоуправления, их должностными лицами, а также юридическими лицами и гражданами.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 07.04.2004 № 181 «Вопросы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» Минсельхоз России осуществляет правовое регулирование по вопросам использования земель сельскохозяйственного назначения, изучения,

охоты и охотничьего хозяйства, обеспечения ветеринарного и фитосанитарного благополучия территории РФ.

Специализированные органы земельного управления: службы и агентства. Основную массу специализированных государственных органов в области охраны и использования земель, окружающей среды составляют федеральные службы и агентства, выделенные в ходе административной реформы из министерств и получившие от них большинство функций правоприменения, контроля и надзора.

Задачи экологического, земельного управления являются основными для таких специализированных органов, как Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (находящаяся в ведении Правительства РФ), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию, находящихся в ведении МПР России (их функции, проецируемые на большинство институтов земельного права, заслуживают более детального рассмотрения).

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды проводит мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды (атмосферы, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, радиационной обстановки), фоновый мониторинг, государственный мониторинг континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, оценку и прогноз изменений климата, агроклиматических и поверхностных водных ресурсов РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Отношение к земле как к природному ресурсу, компоненту окружающей среды предполагает управление охраной земли в контексте с ее основополагающим положением в системе природных ресурсов, природы и окружающей природной среды. Анализ целей и способов, составляющих экологический контроль и надзор, свидетельствует и доказывает, что они проецируются и оказывают существенное влияние на земельные отношения.

Вопрос о создании самостоятельного органа по охране земельных ресурсов и окружающей среды вносится на обсуждение и обсуждается десятилетиями. Первая такая попытка была предпринята путем принятия постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988

«О коренной перестройке дела охраны природы в стране». В 1990 г. в Министерстве экологии РСФСР были собраны все природоохранные и природоресурсные органы, однако их деятельность продолжалась недолго и после неоднократных реорганизаций Государственный комитет по охране окружающей среды был в 2000 г. ликвидирован.

Разграничение функций государственного земельного контроля и функций хозяйственного использования земель и других природных ресурсов предусматривается в ст. 65 Закона об охране окружающей среды. В ходе административной реформы проблемы формирования природоохранного органа и отделения правотворческих функций от функций правоприменительных, контрольных и надзорных решаются путем образования указанной службы и соответствующих агентств. Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. постановлением Правительства от 30.07.2004 № 400 основными полномочиями данной Службы являются:

а) осуществление контроля и надзора:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства), за исключением полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов РФ;
- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков;
- за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов);
- за соблюдением законодательства РФ и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;
- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений;

— государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий;

— за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

— государственный пожарный надзор в лесах;

— за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий по осуществлению государственного лесного контроля и надзора с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

б) выполнение функции:

— административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (от 3 марта 1973 г.);

— федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал;

в) выдача в установленном порядке лицензии (разрешения) на:

— добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ;

— оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ;

— добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, и пользование ими, за исключением полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов РФ и др.;

г) организация и проведение в порядке, определяемом Правительством РФ, государственной экологической экспертизы:

— проектов правовых актов РФ и субъектов РФ, реализация которых может привести к негативным воздействиям на природные ресурсы, нормативно-технических и инструктивно-методических документов органов государс-

твенной власти РФ, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на использование природных ресурсов;

— материалов, подлежащих утверждению органами государственной власти РФ и субъектов РФ и предшествующих разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории РФ и субъектов РФ и др.;

д) осуществление в пределах своей компетенции мониторинг объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря РФ;

е) ведение Красной книги РФ;

ж) ведение кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения и т.д.

Управление недрами, землями водного и лесного фондов. Недропользование тесно связано с землепользованием: в соответствии со ст. 88 ЗК организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода и утверждения проекта рекультивации, восстановления ранее отработанных земель. Земли промышленности и иного специального назначения составляют отдельную категорию земель, рассматриваемую далее.

Федеральное агентство по недропользованию в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 № 171 призвано осуществлять:

— организацию работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию;

— государственную экспертизу полезных ископаемых, геологической и экономической информации о них, проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр;

— геологическое изучение недр и континентального шельфа РФ;

— предоставление права пользования недрами;

— оказание государственных услуг в связи с геолого-экономической и стоимостной оценкой месторождений полезных ископаемых и участков недр;

— ведение федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископае-

мых, государственного баланса запасов полезных ископаемых, мониторинга состояния недр.

Отдельную категорию земель составляют земли водного фонда, занятые водными объектами, водоохранными зонами, полосами отвода и зонами водоохраны водозаборов, гидротехническими сооружениями и иными водохозяйственными сооружениями и объектами.

В функции Федерального агентства водных ресурсов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 № 169 входят:

- обеспечение мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;
- предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, обеспечение их безопасности;
- разработка схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов, составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов;
- обеспечение разработки и реализации противопаводковых мероприятий, а также мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод;
- оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности.

Отдельную категорию земель составляют земли лесного фонда, образующие единую совокупность с лесом, животным миром и иными компонентами природной среды. Основными функциями Федерального агентства лесного хозяйства (созданного вместо ранее действовавшей Федеральной службы лесного хозяйства) согласно постановлению Правительства РФ от 06.04.2004 № 170 являются:

- обеспечение рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохранных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов;

- предоставление прав пользования участками лесного фонда;
- обеспечение проведения лесоустройства;
- оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешенных видов лесопользования;
- государственный мониторинг лесов;
- государственный учет лесного фонда, отнесение в установленном порядке лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;
- ведение государственного лесного кадастра;
- рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Иные органы земельного управления. Они осуществляют отдельные функции управления в области охраны и использования земель и после проведения административной реформы представлены на федеральном и других уровнях министерствами, службами, агентствами.

Так, Министерство здравоохранения и социального развития РФ координирует и регулирует вопросы охраны здоровья населения в связи с воздействием на человека неблагоприятных факторов среды его обитания и условий жизнедеятельности, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека приняла на себя контрольные функции в сфере санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе государственного, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом в соответствии с постановлением Правительства РФ от 08.04.2004 № 200 занимается проведением единой государственной политики в области земельных отношений, разграничением государственной собственности, в том числе на землю, на собственность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Минэкономразвития России согласно постановлению Правительства РФ от 07.04.2004 № 187 осуществляет правовое регулирование по вопросам управления, распоряжения и приватизации федерального имущества, территориального зонирования и земельных отношений, рынка

земли. Более общими, но имеющими отношение к охране и использованию земель функциями служат возложенные на указанное министерство анализ и прогнозирование социально-экономического развития, мониторинг социально-экономических процессов в РФ, формирование единого экономического пространства.

Министерство внутренних дел РФ участвует в обеспечении земельного правопорядка, надзоре за соблюдением владельцами автотранспорта требований об охране окружающей среды от загрязнения выхлопными газами, проведении карантинных мероприятий во время эпидемий (быстрого и непрерывного распространения заболеваний среди людей) и эпизоотий (распространения заболеваний среди животных).

МЧС России осуществляет руководство и координацию работ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных радиационными авариями и катастрофами, стихийными бедствиями.

Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии, который занимался формированием и реализацией государственной политики в области стандартизации и метрологии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды, преобразован в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии с передачей функций нормативно-правового регулирования Министерству промышленности и энергетики РФ.

Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (ныне Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству), который обеспечивал разработку, принимал и издавал нормы и правила с земельными и иными экологическими требованиями в области строительства, архитектуры, градостроительства и осуществлял контроль за их соблюдением, преобразован в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству с передачей функций по принятию нормативных правовых актов Министерству промышленности и энергетики РФ, а функций по надзору и контролю — Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Федеральный горный и промышленный надзор России, который осуществлял обеспечение охраны недр и соблюдения законодательства всеми пользователями недр, надзор за безопасным ведением работ с учетом земельных и иных

экологических требований, преобразован в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору с передачей функций нормативно-правового регулирования Министерству промышленности и энергетики РФ.

3.3. Мониторинг земель

Настоящий раздел посвящен узловым моментам организационно-правового механизма обеспечения действия земельного права, управления охраной и использованием земли как природного компонента и объекта недвижимости, в регулировании которых государство играет весомую роль. Эти основные направления организационно-правового механизма и законного государственного вмешательства в регулирование и реализацию земельных отношений сводятся к осуществлению мониторинга, землеустройства и ведению государственного земельного кадастра.

Понятие и цели мониторинга земель. Государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель, его объектами являются все земли в Российской Федерации. В ст. 67 ЗК даются определение, цели и классификация мониторинга земель. Мониторинг (от лат. *monitor* – предостерегающий, наблюдающий, вперёдсмотрящий) призван выполнять базовую, связующую роль всех других мониторингов и кадастров природных ресурсов.

Федеральной целевой программой «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 годы» предусматривалась разработка правовых и нормативно-технических актов, регулирующих организацию и ведение государственного мониторинга земель. Целями этих мероприятий являлись:

- своевременное выявление изменений состояния земель, их оценка; прогноз, предотвращение и устранение последствий негативных процессов на земле, выработка рекомендаций, совершенствование и внедрение новых методов дистанционного зондирования, технических средств и технологий мониторинга земель;
- информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, государственного земельного контроля за использованием и охраной зе-

мель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами;

— обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Основные цели этой программы за прошедшее время выполнены.

Принципы мониторинга земель. В соответствии с Положением об осуществлении государственного мониторинга земель (утв. постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846) мониторинг земель включает непрерывное наблюдение за использованием земель в соответствии с их категориями и целевым назначением (предусмотренным в ст. 7 и 8 ЗК). Принципами мониторинга земель являются:

— достоверность и точность данных, их соответствие фактическому состоянию и использованию земельных ресурсов;

— единство методов и технологий, согласованность ведения мониторинга земель, его экономичность и эффективность;

— взаимная совместимость и сопоставимость разнородных данных, централизованное руководство по единой методике в масштабе России;

— наглядность и доступность сведений, за исключением информации, составляющей государственную или коммерческую тайну.

Согласно ст. 16 Федерального закона от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и ст. 21 Закона о мелиорации государственный мониторинг земель включает мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения и мониторинг мелиорированных земель.

Содержание мониторинга земель. В состав мониторинга земель входят систематические наблюдения (съемки, обследования, изыскания) за их состоянием, выявление изменений, а также оценка:

— состояния землепользований, угодий, полей, участков

— процессов изменения плодородия почв (опустынивание, развитие водной и ветровой эрозии, потеря гумуса, ухудшение структуры почв, заболачивание и засоление), зарастания и закустаривания сельскохозяйственных угодий, загрязнения земель пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, другими токсичными веществами;

- состояния береговых линий рек, морей, озер, заливов, водохранилищ, лиманов, гидротехнических сооружений;
- процессов, вызванных образованием оврагов, оползнями, селевыми потоками, землетрясениями, карстовыми, криогенными и другими явлениями;
- состояния земель населенных пунктов, объектов нефте- и газодобычи, очистных сооружений, навозохранилищ, свалок, складов горюче-смазочных материалов, удобрений, стоянок автотранспорта, мест захоронения токсичных промышленных отходов и радиоактивных материалов, а также других промышленных объектов.

Способы осуществления мониторинга. К методам и способам ведения мониторинга земель можно отнести как натуральные наблюдения (экспедиционные, стационарные, комплексные, фоновые, дистанционные), так и использование автоматизированной информационной системы, включающей информационно-поисковую систему, систему обработки данных, систему комплексной интерпретации данных, прогнозно-диагностическую систему и систему управления.

Информация о состоянии земельных ресурсов субъектов РФ оформляется в виде отчетов, научных прогнозов, докладов и публикуется в периодических изданиях. В соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации Минсельхоз России организует учет и проведение мониторинга мелиорированных земель.

Мониторинг земель является частью мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), под которым в соответствии с Положением об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), утв. постановлением Правительства РФ от 31.03. 2003 № 177, понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

3.4. Землеустройство

Как и мониторинг земель, землеустройство представляет собой важное звено организационно-правового механизма обеспечения действия земельного права, управления использованием и охраной земель. ЗК предусматривает по-

нятие и основные задачи описываемого земельно-правового института.

Понятие землеустройства. Землеустройство включает мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство). На него возлагаются задачи организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

Землеустройство тесно связано с ведением мониторинга и кадастра земель, поэтому многие нормативные правовые акты, содержащие нормы земельного права, имеют отношение и к нему. Осуществляя землеустройство, ведение мониторинга и кадастра земель, государство управляет земельными ресурсами независимо от того, в чьей собственности они находятся. Землеустройство как земельно-правовой институт и соответствующие правоотношения конкретизируются и регулируются в Законе о землеустройстве, в котором предусматривается компетенция РФ, ее субъектов и др. в указанной области.

Виды и содержание землеустройства. Согласно ст. 19 Закона о землеустройстве к видам землеустроительной документации относятся:

- генеральная схема землеустройства территории РФ, схемы землеустройства территорий РФ и ее субъектов, муниципальных образований и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель;
- проекты территориального землеустройства;
- материалы межевания объектов землеустройства;
- карты (планы) объектов землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;
- проекты улучшения сельскохозяйственных угодий, освоения новых земель, рекультивации нарушенных земель, защиты земель от негативных воздействий;
- материалы почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, оценки качества земель, инвентаризации земель;

— тематические карты и атласы состояния и использования земель.

Землеустройство как система мероприятий по рациональной организации территории имеет три взаимосвязанных аспекта: экономический (земля — средство производства), юридический (обеспечение прав собственности и иных прав на земельные участки) и технический (проведение проектно-изыскательских, съемочных и обследовательских работ).

Важнейшими требованиями при землеустройстве являются:

— планирование использования сельскохозяйственных земель с учетом природных, эколого-хозяйственных свойств земельных участков;

— проектирование и освоение комплексной ландшафтной системы земледелия, формирование эффективных размеров устойчивого землепользования;

— внедрение севооборотов с травосеянием, улучшение сенокосов и пастбищ и всего комплекса по охране ценных угодий.

Землеустройство по своему содержанию подразделяется на межхозяйственное и внутрихозяйственное. Межхозяйственное землеустройство имеет целью рациональную организацию территории нескольких собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов, внутрихозяйственное осуществляется на территории отдельного землепользования в рамках конкретных предприятий, организаций, физических и юридических лиц.

Землеустройство проводится по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда. При этом должен обеспечиваться учет законных интересов лиц, права которых могут быть затронуты, — землеустроители обязаны направить им извещения в письменной форме не позднее чем за семь дней до начала работ.

Порядок проведения землеустройства. Проведение землеустройства и сведения о нем должны носить открытый характер. Исключениями являются информация, составляющая государственную тайну, и сведения, относящиеся к личности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов (землеобладателей).

Открытость землеустройства обеспечивается предписаниями, содержащимися в законах и подзаконных актах.

Землеустройство проводится государственными проектными организациями, другими предприятиями и физическими лицами, получившими лицензию на ведение этих работ, за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и заказчиков. Заинтересованные лица вправе обжаловать действия, связанные с проведением землеустройства или его отсутствием, ущемляющие их права и законные интересы, в установленном порядке.

В настоящее время функционируют несколько тысяч землеустроительных организаций, получивших разрешение государства на ведение этих работ. Таким образом государство уменьшает свое вмешательство в предпринимательскую и иную экономическую деятельность граждан, освобождается от излишних функций оказания услуг, которые могут быть осуществлены саморегулируемыми организациями. Тем не менее увеличивается количество жалоб граждан на необоснованное повышение цен и иные злоупотребления в этой сфере, оказавшейся под недостаточным контролем государства.

Обязательность землеустройства. Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях, предусмотренных ЗК и иными федеральными законами. ЗАО «Оленевод» обратилось в Земельную кадастровую палату по Сахалинской области с заявкой о постановке на государственный кадастровый учет земельных участков в Охинском, Ногликском и Александровск-Сахалинском районах. Решением инженера кадастровой палаты в проведении государственного кадастрового учета испрашиваемых земельных участков было отказано со ссылкой на п. 3 ст. 20 Закона о государственном кадастре в связи с непереоформлением совхозом «Оленевод» разрешенного права выпаса на спорных земельных участках, которому эти участки были предоставлены на основании распоряжения Совета Министров РСФСР от 14.11.1986, на ЗАО «Оленевод» (правопреемника совхоза). Указанным распоряжением было принято предложение о предоставлении совхозу «Оленевод» испрашиваемых земель под оленьи пастбища во временное пользование сроком на 25 лет.

Доказательства об изъятии спорных земель из государственного лесного фонда и из ведения лесхозов с передачей

прав землепользования совхозу «Оленевод» в материалах дела отсутствуют. Правоудостоверяющие землеустроительные документы на земельные участки, закрепленные за совхозом «Оленевод», в соответствии с ЗК не оформлялись. ЗАО «Оленевод» ошибочно считает, что документом, подтверждающим его право на земельные участки, является вышеупомянутое распоряжение.

Фактически ЗАО была разрешена оленеводческая деятельность по выпасу оленей на земельных участках без закрепления за ним права на эти земли. Кроме того, судом установлено, что при обращении с заявкой о проведении кадастрового учета ЗАО «Оленевод», в нарушение Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства (утв. постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 № 514), не имело материалов межевания земель, находящихся в федеральной собственности, согласованных с Федеральной службой земельного кадастра и ее территориальными органами.

Межевание участка. Согласно Закону о землеустройстве к видам землеустроительной документации, как указывалось выше, относятся карты (планы) объектов землеустройства и материалы их межевания.

Предприниматель Н. обратился с заявлением о признании недействительным постановления главы г. Челябинска «О предоставлении ООО «Квелле» земельного участка из земель городской застройки в бессрочное (постоянное) пользование для эксплуатации комплекса зданий и сооружений по ул. Худякова в Центральном районе». Свое требование он мотивирует тем, что в состав земельного участка, предоставленного ООО «Квелле» оспариваемым постановлением, включается земельный участок, занятый принадлежащими заявителю внутризаводскими автодорогами. В нарушение требований ст. 3 Закона о землеустройстве работы по межеванию земельного участка, предоставленного ООО «Квелле», и по согласованию его границ со смежными землепользователями не производились.

При таких обстоятельствах судом первой инстанции сделаны обоснованные выводы о несоответствии оспариваемого постановления закону (ст. 3 Закона о землеустройстве, ст. 59 Градостроительного кодекса, ст. 552 ГК), нарушении указанным ненормативным актом прав и охраняемых за-

коном интересов предпринимателя Н. и создании препятствий в выкупе спорного земельного участка.

3.5. Государственный земельный кадастр

Государственный земельный кадастр (ГЗК) — это систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в РФ, их кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. В ГЗК включается информация о субъектах прав на земельные участки.

Цели ГЗК. Из приведенного определения следует, что государственный кадастр представляет собой элемент организационно-правового механизма, государственного управления использованием и охраной земель. В актах земельного законодательства проводится основополагающий принцип ЗК, рассматривающий земельный участок в качестве главного ресурса окружающей среды, а также как предмет гражданского, имущественного оборота с находящейся на участке недвижимостью.

Ведение ГЗК и других видов кадастра тесно связано с мониторингом земель, иных природных ресурсов и землеустройства (см., например, постановление Правительства РФ от 23.08.2000 № 622 «Об утверждении Положения о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды»).

Многие нормативные правовые акты одновременно регулируют земельные отношения, связанные с государственным мониторингом земель, землеустройством и ГЗК, что еще раз подчеркивает их взаимосвязь как между собой, так и с иными звеньями организационно-правового механизма использования и охраны земель.

Порядок, цели и принципы ведения ГЗК устанавливаются в Законе о государственном кадастре, в соответствии с которым ГЗК создается и ведется в целях 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 деятельности, связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками.

Принципы ведения и документы ГЗК. Указанная деятельность ведется в соответствии со следующими принципами:

- единство системы и технологии его ведения на всей территории РФ;
- непрерывность внесения в него изменяющихся характеристик земельных участков;
- сопоставимость и совместимость сведений ГЗК со сведениями, содержащимися в других государственных и иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах;
- учет земельных участков независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков.

Постановлением Правительства РФ от 02.12.2000 № 918 утверждены Правила предоставления сведений ГЗК. В соответствии с п. 2 ст. 14 Закона о государственном кадастре в Едином государственном реестре земель содержатся следующие основные сведения о земельных участках:

- кадастровый номер;
- местоположение (адрес);
- площадь;
- категория земель и разрешенное использование земельного участка;
- описание границ участка и его частей;
- зарегистрированные в установленном порядке вещные права и ограничения (обременения);
- экономические характеристики, в том числе размеры платы за землю;
- качественные характеристики, в том числе показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий земель;
- наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

Для государственной регистрации права на земельный участок заявителю выдается кадастровый план земельного участка.

Значение кадастра для земельной реформы. Большое внимание уделялось ГЗК в Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации»

3.5. Государственный земельный кадастр

39

на 1999—2002 годы», согласно которой кадастр ведется (наряду с указанными выше целями) для планирования рационального использования земельных ресурсов, установления всех видов платежей за землю и налогообложения земли и недвижимости, для поддержки гражданского оборота земли и недвижимости.

Государственный кадастровый учет земельных участков представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках. Кадастр ведется органами исполнительной власти в процессе инвентаризации и мониторинга земель, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, инспекционного контроля, землеустройства.

Для проведения земельной реформы постановлением Правительства РФ от 06.09.2000 № 660 утверждены Правила кадастрового деления территории Российской Федерации и Правила присвоения кадастровых номеров земельным участкам.

Порядок ведения ГЗК. Требования к оформлению заявок на ГЗК земельных участков были установлены приказом Росземкадастра от 13.06.2001 № П/115. Правообладатели участков подают в организации Госземкадастра заявки о проведении государственного кадастрового учета земельных участков, правоустанавливающие документы на участки, документы об их межевании.

Получение заявок подтверждается записями в книге учета документов и выдачей заявителям расписок (Росземкадастром 10.04.2001 утверждены Требования к оформлению расписок о получении документов, представленных для постановки на государственный кадастровый учет земельных участков).

Проведение государственного кадастрового учета включает: проверку представленных заявителями документов; составление описаний земельных участков в Едином государственном реестре земель; присвоение земельным участкам кадастровых номеров; изготовление кадастровых карт (планов) земельных участков; формирование кадастровых дел. Учет должен проводиться в течение месяца со дня подачи заявки.

Если в представленных документах отсутствуют необходимые сведения или такие сведения противоречивы, проведение кадастрового учета приостанавливается не более чем

4*

на один месяц и заявителям немедленно направляется извещение в письменной форме с обоснованием этого решения (см. Требования к оформлению извещений о приостановлении проведения государственного кадастрового учета земельных участков и решений об отказе в проведении такого учета, утв. Росземкадастром 10.04.2001).

В проведении государственного кадастрового учета может быть отказано, если:

- с заявкой обратилось ненадлежащее лицо;
- представленные документы по форме или содержанию не соответствуют требованиям законодательства РФ;
- при межевании земельных участков нарушены права смежных землепользователей;
- площадь земельного участка меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъекта РФ и органа местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования;
- содержащаяся в документах о межевании уточненная площадь земельного участка превышает указанную в правоустанавливающем документе на такой земельный участок площадь более чем на минимальный размер, установленный в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования.

В ст. 170 УК (гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности») предусматривается уголовная ответственность должностных лиц за регистрацию заведомо незаконных сделок с землей, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности с использованием служебного положения.

Истребование и предоставление кадастровых документов. Одной из основных целей ГЗК является информационное обеспечение земельных отношений, исполнение Правил предоставления сведений ГЗК.

По одному из дел Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа пришел к следующим выводам. Главой местной администрации вынесено постановление о предоставлении ЗАО «КЛК» земельного участка для размещения шпалозавода и центрального участка в аренду сроком на пять лет, а также постановление о предоставлении ООО «МК «Рассвет»» земельного участка и

шпалоцефа в аренду сроком также на пять лет. ЗАО «КЛК» обратилось в Земельную кадастровую палату Петровск-Забайкальского района Читинской области с заявлением о присвоении кадастрового номера арендуемому земельному участку. Руководитель палаты уведомил ЗАО «КЛК» о приостановлении государственного кадастрового учета в связи с предоставлением противоречивых сведений о смежных участках и, соответственно, невозможностью однозначно определения местоположения арендуемого земельного участка.

Суды первой и апелляционной инстанций правомерно исходили из того обстоятельства, что ЗАО «КЛК» не представило доказательств нарушения его прав. Согласно п. 2 ст. 19 Закона о государственном кадастре для проведения государственного кадастрового учета земельных участков органы государственной власти, органы местного самоуправления, заинтересованные правообладатели земельных участков или уполномоченные правообладателями земельных участков лица подают в органы, осуществляющие деятельность по ведению ГЗК, заявки, правоустанавливающие документы на земельные участки и документы о межевании земельных участков. Государственный кадастровый учет земельных участков приостанавливается в соответствии со ст. 20 названного Закона, если в представленных документах отсутствуют сведения, необходимые для его проведения, или если такие сведения противоречивы.

Отказ в проведении государственного кадастрового учета земельных участков или уклонение соответствующего органа от проведения государственного кадастрового учета земельных участков могут быть обжалованы заинтересованными лицами в суд, арбитражный суд. Суд кассационной инстанции полагает, что представленными ЗАО «КЛК» и имеющимися в материалах дела доказательствами не подтверждаются доводы заявителя о том, что основанием приостановления государственного кадастрового учета земельного участка являлась передача ООО «МК «Рассвет»» права аренды земельного участка. ЗАО «КЛК» не реализовано право на получение в уполномоченных организациях и представление в судебное заседание планов соответствующих земельных участков, привязанных к местности и арендуемых ООО «МК «Рассвет»» и ЗАО «КЛК», а также на обращение в арбитражный суд с иском об оспаривании действий (бездействия) кадастровой палаты, связанных с

нарушением права владения и пользования арендованным земельным участком.

Представленное при рассмотрении в суде апелляционной инстанции земельное дело не может являться доказательством правомерности требований ЗАО «КЛК», поскольку создано после принятия решения судом первой инстанции и с достаточной определенностью не свидетельствует о совпадении земельных участков, выделенных ЗАО «КЛК» и ООО «МК «Рассвет»». Кроме того, письмом руководителя палаты подтверждается факт постановления на кадастровый учет земельного участка, предоставленного ЗАО «КЛК» ввиду исключения противоречивости предоставленных названным юридическим лицом сведений.

Разнообразие кадастровых документов. Выше был показан набор кадастровых документов, необходимых для проведения землеустройства и оценки земли. Их состав имеет немаловажное значение для обеспечения судами земельного правопорядка.

Апелляционная инстанция арбитражного суда, признав недействительным постановление администрации г. Барнаула, приняла законный и обоснованный судебный акт. Согласно п. 1 ст. 35 ЗК при переходе к другому лицу права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, это лицо приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. Право на использование предполагает сохранение размеров, целевого назначения, установленных сервитутов и ограничений в пользовании. В случае перехода права собственности на здание, строение, сооружение к нескольким собственникам порядок пользования земельным участком определяется с учетом долей в праве собственности на здание, строение, сооружение или сложившегося порядка пользования земельным участком.

В соответствии с Порядком предоставления земельных участков и прекращения прав на землю в границах городской черты, утвержденным решением городской думы от 23.04.2002, ЗАО «Отблеск» наряду с другими пользователями объектов обратилось с заявлением в Госкомзем России, однако документов, удостоверяющих право на землю, не получило. В соответствии с п. 7 ст. 36 ЗК границы и размеры

земельного участка определяются с учетом его фактически используемой площади в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства. Из имеющейся в деле схемы, согласованной ЗАО «Барнаульская зеркальная фабрика» и ООО «Карс», в которой определена условная граница деления, следует, что эта схема разработана для получения адресной справки, а для получения землеотводящих документов в Госкомземе России необходимо было приложить технико-экономическое обоснование на выделяемый участок.

Апелляционной инстанцией установлено и заявителями жалоб не оспаривается, что технико-экономического обоснования на выделяемый участок ООО «Карс» не представляло, постановление администрации принято лишь на основании акта согласования границ земельного участка со смежными землепользователями, работы по межеванию объектов землеустройства, включающие определение границ объекта на местности и их согласование с лицами, права которых могут быть затронуты, не проводились, карты (план) объекта землеустройства не составлялись. Согласно п. 4 Положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений (утв. постановлением Правительства РФ от 02.02.1996 № 105) в границы земельного участка включаются все объекты, входящие в состав недвижимого имущества. Изучив материалы дела, суд кассационной инстанции нашел судебные акты подлежащими отмене, а дело — передаче на новое рассмотрение.

Соотношение ГЗК и землеустройства. Кадастр, землеустройство, мониторинг являются звеньями организационно-правового механизма управления земельными ресурсами. ЗАО «Агрокомбинат «Московский»» обратилось в префектуру г. Москвы и Москомзем (в настоящее время — Департамент земельных ресурсов города Москвы) с заявлением об оформлении кадастровых карт на четыре земельных участка общей площадью 166 га, а также просило провести необходимые землеустроительные работы, предусмотренные Законом о землеустройстве. Префектура Западного административного округа г. Москвы отказала в оформлении кадастровых карт, ссылаясь на отсутствие у нее необходимых полномочий. Москомзем отказал заявителю в оформлении кадастровых карт, ссылаясь на невозможность совершения данных действий в связи с отсутствием

необходимой документации, не переданной Московским областным земельным комитетом при изменении вида землепользования указанных земель и постановке их на учет Москомзема.

Признавая незаконным бездействие Москомзема, суд исходил из того, что заявление ЗАО «Агрокомбинат «Московский»» было подано с соблюдением требований ст. 19 Закона о государственном кадастре, а бездействие Москомзема противоречит ст. 36, 68, 69 ЗК. Разрешая спор, суд прежде всего должен был установить, содержится ли в письме ЗАО «Агрокомбинат «Московский»» обращении о постановке на кадастровый учет в соответствии с требованиями ФЗ о государственном кадастре и ст. 70 ЗК или же заявитель просит предоставить ему соответствующую информацию, выдав кадастровые карты (планы) земельных участков.

В соответствии со ст. 36 ЗК в случае отсутствия кадастровой карты (плана) земельного участка орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица на основании дежурной кадастровой карты (плана), содержащей сведения о местоположении земельного участка, и градостроительной документации в месячный срок со дня поступления указанных заявления либо обращения обеспечивает изготовление кадастровой карты (плана) земельного участка и утверждает проект его границ.

Суд первой инстанции не исследовал, как соотносится норма данной статьи, предусматривающая соответствующую обязанность в отношении органа местного самоуправления, с полномочиями Москомзема, являющегося органом субъекта РФ — города федерального значения — Москвы. Применяя ст. 68, 69 ЗК в совокупности со ст. 36 ЗК, суд также должным образом не исследовал вопрос о субъектах проведения землеустроительных работ. Между тем процедура выдачи кадастровой карты земельного участка тесно связана с ведением земельного кадастра, что в соответствии с п. 3.3 Положения о Москомземе является его обязанностью. При этом выдача кадастровой карты (плана) земельного участка может быть произведена только после постановки земельных участков на кадастровый учет, о чем должно быть подано соответствующее заявление в порядке, предусмотренном Законом о государственном кадастре.

Суд не дал оценки данным доводам заинтересованного лица по делу, содержащимся в его отзыве на заявление. Тем

самым не были исследованы вопросы, связанные с необходимостью совершения заявителем определенных действий по постановке на кадастровый учет. Вывод об обязанности Москомзема осуществить землеустроительные работы сделан без учета требований постановления Правительства РФ от 07.06.2002 № 396 «Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства».

Согласно п. 2 упомянутого Положения Федеральная служба земельного кадастра и ее территориальные органы обеспечивают проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также на землях, находящихся в федеральной собственности. Территориальное землеустройство остальных объектов землеустройства проводится юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями на основании договора по инициативе органов местного самоуправления, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

3.6. Регулирование экономических отношений в области использования и охраны земель

Многие полагают, что стимулом поступков большинства граждан являются их экономические интересы. Действительно, ряд запретов и разрешений базируется на экономической мотивации, и земельные отношения не являются здесь исключением. Экономический механизм надлежащей охраны и использования земель регламентируется правовыми нормами: организационно-правовой механизм обеспечения действия земельного права включает регулирование экономических отношений по поводу земли. Правовому воздействию подвергаются плата за землю и оценка земли, поддержка предпринимательской деятельности и аудит, направленные на рациональное использование и охрану земель, их стимулирование.

Плата за землю и оценка земли. Использование земли является платным; формами платы служат земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Земельный налог исчисляется и уплачивается в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Порядок определения размеров арендной платы, условия и сроки ее внесения устанавливаются Правительством РФ, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в зависимости от того, в чьей собственности находятся земли, сдаваемые в аренду. Размер арендной платы — существенное условие договора аренды земельного участка. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы за участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются по соглашению сторон в договорах аренды.

Рыночная стоимость участка определяется на основе Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Порядок проведения государственной кадастровой оценки земель устанавливается Правительством РФ. Для определения рыночной стоимости земельного участка его кадастровая стоимость устанавливается в процентах от рыночной стоимости.

Предпринимательство, направленное на рациональное использование и охрану земель. В российском обществе развиваются идеи о том, что в условиях рыночной экономики, ослабления и кризиса государства более эффективными участниками природоресурсной и природоохранной деятельности становятся предприниматели — предполагаемые главные субъекты экономического развития, от активизации и усилий которых во многом зависят его итоги.

Расширение предпринимательской деятельности, направленной на охрану земель и окружающей среды, — экологического предпринимательства — рассматривается многими как сектор рынка экологических услуг, включающий экологические аудит, сертификацию, поддержку предприятий, ведущих экологическую деятельность, и др.

Наибольшее развитие получила деятельность по рациональному использованию и тщательной обработке земель, обращению с ломом цветных металлов, контролю и улучшению экологических параметров транспортных средств, разработке проектов нормативов воздействия предприятий на земли и окружающую среду, а также иные природоохранные работы. Осуществляются мониторинг земель, оказание медико-экологических услуг, утилизация и переработка отходов производства и потребления, проектирование новых, экологически чистых технологий, агрегатов и производств, экологическое образование и просвещение.

Экологической доктриной РФ предусматривается, что для экономического регулирования рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на земли и природную среду, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность необходимы содействие предпринимательству в сфере охраны окружающей среды, установление механизмов финансовых гарантий, включая страхование, развитие аудита и добровольной сертификации.

Предпринимательской деятельностью, осуществляемой в целях охраны земель и окружающей среды, могут, в частности, считаться следующие действия, предусмотренные в ЗК и Законе об охране окружающей среды:

- оценка состояния земель и эффективности мероприятий по охране земель (ч. 2 п. 2 ст. 13 ЗК); внедрение новых технологий, реализация программ мелиорации земель и повышения плодородия почв (п. 3 и др. ст. 13 ЗК); приобретение земельных участков в собственность, в аренду и оформление иных прав на земельные участки (ст. 15–25 ЗК); защита прав на землю и участие в рассмотрении земельных споров (ст. 59–64 ЗК);

- участие в экологической паспортизации предприятий и организаций (ст. 6 Закона об охране окружающей среды), в аудите (ст. 1 указанного Закона), оценке воздействия проектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ст. 32 ФЗ); страхование в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков в соответствии с законодательством РФ (ст. 18 Закона);

- проведение в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности обязательной или добровольной экологической сертификации, т.е. подтверждения соответствия объектов (готовой продукции) требованиям технических регламентов, положениям стандартов, условиям договоров (ст. 31 Закона об охране окружающей среды);

- обращение с отходами — их сбор, использование, обезвреживание, транспортировка, хранение, захоронение (ст. 51 Закона); участие в мониторинге, т.е. системе наблюдений за состоянием земель и окружающей среды, оценка и прогноз изменений состояния земель и окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов (ст. 67 ЗК и ст. 63 Закона об охране окружающей среды);

— участие в научных исследованиях, проводимых в целях социального, экономического и экологического развития Российской Федерации, создания научной основы охраны окружающей среды, разработки научно обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению земель, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности в соответствии с Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и другими федеральными законами (ст. 70 Закона об охране окружающей среды);

— оценка прошлого экологического ущерба, причиненного хозяйственной и иной деятельностью при изменении организационно-правовых форм управления предприятием и организацией на основании Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и других актов законодательства.

Управление качеством земель и окружающей среды. Федеральные, региональные и муниципальные органы исполнительной власти, руководители предприятий и собственники организаций-землепользователей осуществляют внедрение систем управления качеством продукции и систем управления природоохранной деятельностью в соответствии с требованиями Всемирной торговой организации и международными стандартами ISO 9000 (менеджмент качества) и ISO 14000.

В настоящее время экологически ориентированные системы управления признаются в качестве основных методов, обеспечивающих эффективное и устойчивое экономическое управление предприятием и организацией. Принятые в 1996 г. первые стандарты ISO 14000 в отличие от других природоохранных стандартов не заменяют установленных национальными актами требований, а способствуют созданию систем природоохранительного управления, ориентируют не на количественные показатели воздействия хозяйствующего субъекта на состояние земель и окружающую среду, а на организацию экологического менеджмента.

Например, в этих стандартах предусматриваются создание земельной и экологической служб предприятия, достижение согласия между руководством и персоналом по деятельности в земельной сфере, оценка качества земельного

управления, учет земельно-правовых требований на всех этапах жизненного цикла предприятия, выпуска продукции и оказания услуг.

Стандарты разработаны с учетом вхождения России в мировой рынок и включением ее товаров в международный и конкурентный оборот, а также с учетом концепции глобального управления качеством, в соответствии с которой условием достижения качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции является создание надлежащей организационной структуры и системы ответственности за качество продукции, состояние земель и окружающей среды.

Государственная поддержка предпринимательства, направленного на рациональное использование земель. Финансовая поддержка государством и муниципальными образованиями предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану земель и окружающей среды, предусматривается в ст. 14 Закона об охране окружающей среды. Федеральные законы, как и региональные, имеют прямое действие, однако указанная норма финансового характера нередко получает преломление в других законах и подзаконных актах, принятых в соответствии с законодательством.

После вступления в силу гл. 25 НК «Налог на прибыль организаций», к материальным расходам отнесены расходы налогоплательщика, определенные в ст. 254 НК и связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения, в том числе очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов; на захоронение экологически опасных отходов; на приобретение услуг сторонних организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод, платежи за предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду, а также расходы на сертификацию продукции и услуг, на аудиторские услуги.

Государственные заказы как одна из важных форм стимулирования и поддержки предпринимателей, занимающихся природоресурсной деятельностью, выдаются на основании требований ГК, БК, Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Использование аудита. Сравнительно новым, но достаточно эффективным элементом экономического механизма охраны земель и иных компонентов окружающей среды, подвергаемым правовому регулированию, считается экологический аудит. Под ним понимается независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований в области охраны окружающей среды, в том числе нормативов и нормативных документов, требований международных стандартов, а также подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Аудит можно рассматривать как своеобразный вид земельного контроля, результаты которого представляются только его заказчику и могут свидетельствовать об экологической безопасности предприятия, выполнении им земельных и иных природоохранных требований, послужить основой рекламирования продукции и повышения инвестиционной привлекательности предприятия (или наоборот).

Анализ соответствия деятельности предприятия требованиям рационального природопользования может включать аудит: документов на право пользования землей, водами, лесами, недрами и выполнения требований рационального землепользования и охраны земель, вод, лесов, недр, атмосферного воздуха; соблюдения природопользователем условий лицензий и договоров, в том числе на комплексное природопользование; выполнения законных требований органов местного самоуправления и исполнения взятых на себя обязательств.

К видам деятельности, связанной с аудитом, можно отнести:

- консультирование; обследования, направленные на выявление деградированных и загрязненных земель в целях их консервации и реабилитации; оценку прошлого экологического ущерба; составление финансовой и бухгалтерской отчетности о плате за землепользование;
- анализ финансово-хозяйственной деятельности по использованию земельных и иных природных ресурсов; консультирование при решении земельных споров в соответствии со ст. 76 Закона об охране окружающей среды и ст. 64 ЗК;
- составление бизнес-планов с включением в них мероприятий по охране земель и окружающей среды и орга-

низации рационального использования земель и иных природных ресурсов.

Экономическое стимулирование рационального использования земель. В целях повышения заинтересованности землеобладателей в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и рационального использования земель на основании бюджетного и налогового законодательства.

Бюджетное законодательство базируется на БК, законодательство о налогах и сборах — на НК и иных федеральных законах. Экономическое стимулирование охраны и рационального использования земель в соответствии с бюджетным, земельным, природоохранным законодательствами и законодательством о налогах и сборах могло бы включать:

- выделение средств регионального или местного бюджетов для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;
- освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, в период, предусмотренный проектом производства работ;
- частичную компенсацию из средств бюджета снижения налога в результате временной консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;
- поощрение граждан, ведущих крестьянское или личное подсобное, приусадебное хозяйство, лесхозов и иных предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда;
- установление повышенных цен на экологически чистую продукцию и др.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каковы составные части и элементы механизма обеспечения действия требований земельного права?
2. Какие основные позиции государства позволяют считать его главным участником организации и регулирования земельных отношений?
3. Каков замысел в отделении управленческих функций местного самоуправления от функций государства в области земельных отношений?

4. В чем значение и содержание правового обеспечения земельных отношений?
5. Каким образом осуществляются земельно-правовые реформы? В чем состоят их цели?
6. Какова роль государства, иных участников земельных отношений в осуществлении мониторинга земель? ведении земельного кадастра? землеустройстве?
7. Как соотносятся право, экология и экономика?
8. Каким образом осуществляется правовое регулирование экономического механизма охраны земель?
9. Что могут сделать государство, общество, предприниматели для охраны и рационального использования земель?
10. В чем отличие аудита от ревизии, контроля, экспертизы?

Литература

Волков, Г. А., Голиченков, А. К., Козырь, О. М. Земельный кодекс Российской Федерации : комментарий. — М., 2002.

Глушкова, В. Г., Макара, С. В. Экономика природопользования. — М., 2006.

Голиченков, А. К. и др. Земельный кодекс Российской Федерации : постатейн. науч.-практич. комментарий / А. К. Голиченков, Г. А. Волков, О. М. Козырь. — М., 2002.

Земельное право России : практикум / под ред. А. К. Голиченкова. — М., 2001, 2005.

Иконицкая, И. А. Земельное право Российской Федерации : учебник. М., 2002.

Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Г. В. Чубукова, М. Ю. Тихомирова. — М., 2001.

Комментарий к Федеральному закону «О разграничении государственной собственности на землю» / под ред. С. А. Боголюбова. — М., 2002.

Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / под ред. С. А. Боголюбова. — М., 2003.

Крассов, О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. — М., 2002.

Петрова, Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М., 2000.

Серов, Г. П. Экологический аудит. — М., 2008.

Станкевич, Н. Г. Земельное право Республики Беларусь. — Минск, 2000.

Хаджиев, А. Х. Земельное право Республики Казахстан. — Алматы, 2002.

Глава 4

ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ

4.1. Содержание охраны земель

Важным институтом земельного права и элементом организационно-правового механизма рационального использования земель является их охрана, предусмотренная в российском земельном законодательстве.

Цели охраны земель. Задачи и цели охраны земель состоят в предотвращении их деградации, загрязнения, захламления, нарушения, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, а также в обеспечении улучшения и восстановления нарушенных земель. Для реализации этих целей проводятся мероприятия:

- по сохранению почв и их плодородия, сохранению достигнутого уровня мелиорации, рекультивации нарушенных земель, сохранению и восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного, других вредных воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарником и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель.

В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы, учитывающие направ-

ления хозяйственной деятельности на охраняемых землях, природные и другие условия. Внедрение новых технологий в случае их несоответствия предусмотренным законодательством санитарно-гигиеническим и экологическим требованиям запрещается.

При проведении строительных работ, добыче полезных ископаемых и нарушении почвенного слоя плодородный слой снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. Для проверки соответствия почвы экологическим и иным нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические обследования. В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота.

Согласно ст. 12 ЗК использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способность земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой хозяйственной и любых иных видов деятельности. В соответствии со ст. 13 ЗК оценка состояния земель и эффективности мероприятий по их охране проводится с учетом санитарно-гигиенических требований и экологической экспертизы.

Охрана земель как основы жизни и деятельности народов. В ст. 9 Конституции предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это положение является фундаментом прав и обязанностей государства, общества и землеобладателей. Кроме того, оно, вопреки нормам федеральных законов, дало повод ряду субъектов РФ объявить земли и другие природные ресурсы своей собственностью, присвоив себе некоторые функции РФ в области использования и охраны земель.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» рассмотрел, в частности, вопрос об объявлении достоянием (собственностью) Республики Алтай всех природных ресурсов, находящихся на ее территории. Было

признано, что субъект РФ не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается ее суверенитет, а также установленное Конституцией разграничение предметов ведения и полномочий.

Реализация целей охраны земель. Охрана земель как основы жизни и деятельности народов была предусмотрена в ЗК РСФСР, структура этой нормы не утратила своего значения и в настоящее время. В ЗК предусматривается экологическая составляющая охраны земель, поскольку они являются основой жизни и деятельности народов. Цели охраны земель достигаются посредством реализации системы правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв.

В Законе об охране окружающей среды предусматривается ряд экологических требований, предъявляемых к землеобладателям, в частности:

- при мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем (ст. 43);
- производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (ст. 47);
- использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов (ст. 48);
- использовании химических веществ в сельском и лесном хозяйстве (ст. 49);
- обращении с отходами производства и потребления (ст. 51).

4.2. Способы охраны земель

Охрана земель осуществляется различными способами и в разных направлениях. Как и в других сферах обществен-

ных отношений, действие правового механизма начинается с принятия нормативных правовых актов.

Нормативная правовая база охраны земель. Основным актом законодательства, устанавливающим регулирование санитарно-гигиенических норм и требований к охране земель, является Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии. В соответствии с ним приняты постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 17.05.2001 № 15 «О введении в действие Санитарных правил» вместе с «Санитарно-защитными зонами и санитарной классификацией предприятий, сооружений и иных объектов. СанПин 2.2.1./2.1.1.10311-01»; от 30.05.2001 № 16 «О введении в действие санитарных правил» вместе с «Гигиеническими требованиями к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. СП 2.1.7.1038-01».

Правовые основы деятельности в области мелиорации земель и обеспечения эффективного использования и охраны мелиорированных земель устанавливаются в Законе о мелиорации.

В Федеральном законе от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» под загрязнением почв понималось содержание в них химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в количествах, оказывающих вредное воздействие на здоровье человека, окружающую природную среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения.

Охрана и безопасность земель, а также обеспечение безопасности на землях регулируются в Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности», в Федеральных законах от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в части химической безопасности).

В ст. 7 Закона о техническом регулировании предусматривается, что технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие относительно земель безопасность излучений, биологическую безопасность, взрывобезопасность; механическую, пожарную, про-

мышленную, термическую, химическую, электрическую, ядерную и радиационную безопасность.

Для сельского хозяйства действует Перечень химических и биологических средств борьбы с вредителями, болезнями растений, сорняками, регуляторов роста растений, разрешенных для применения в сельском хозяйстве, который ежегодно обновляется. Перечни устанавливаются Минсельхозом России по согласованию с Минздравсоцразвития России и Минприроды России.

Под консервацией земель понимают их временное исключение из оборота для предотвращения развития и прекращения процессов деградации почв и восстановления их плодородия. Постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота.

Земельно-правовой институт «охрана земель» является важным звеном организационно-правового механизма использования и охраны земель, убедительным примером существования самостоятельной отрасли (подотрасли) земельного права и законодательства, включенной в более крупную отрасль (подотрасль), — природоресурсное право и законодательство, входящие в комплексную суперотрасль — экологическое законодательство, или законодательство об охране окружающей среды и природопользовании.

Охрана земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению. На таких землях не обеспечивается производство надлежащей по качеству продукции, поэтому они подлежат ограничению в использовании, исключению из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для консервации, на них запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции (ст. 14 ЗК).

Появление этой статьи в ЗК обусловливается интенсификацией в XXI в. процессов химизации сельского хозяйства и промышленности, внедрением в народное хозяйство источников ионизирующего излучения, накоплением в почвах и окружающей среде радиоактивных веществ, выводом из эксплуатации атомных подводных лодок и атомных реакторов и иными результатами научно-технического прогресса.

Основополагающим актом, регулирующим предупреждение и ликвидацию радиоактивного загрязнения, является Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиацион-

ной безопасности населения», в котором предусматриваются принципы обеспечения радиационной безопасности, мероприятия, производственный и общественный контроль по обеспечению радиационной безопасности, государственное нормирование и лицензирование, а также права и обязанности граждан в области радиационной безопасности.

В методических указаниях «Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест. МУ 2.1.7.730–99» (утв. Минздравом России 07.02.1999) устанавливается безвредная для человека предельно допустимая концентрация химического вещества в почве. Действуют также Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязненных земель (утв. Госкомземом России 28.12.1994, Минсельхозпродом России 26.01.1995, МПР России 15.02.1995).

В Федеральном законе от 10.07.2001 № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» предусматривается порядок использования средств, полученных от завоза из-за рубежа и переработки отработанного ядерного топлива. Этим законом на Правительство РФ возложены: определение порядка и сроков разработки специальных экологических программ, очередности их финансирования; разработка и обеспечение выполнения федеральных специальных программ; определение лимитов на ежегодно ввозимые в Россию облученные тепловыделяющие сборки ядерных реакторов; контроль над реализацией специальных экологических программ.

Субъекты РФ разрабатывают и реализуют специальные экологические программы (в этом должны принимать участие и органы местного самоуправления), согласовывают порядок и очередность финансирования специальных программ охраны земель. На Федеральное Собрание РФ, в том числе на его Счетную палату, возложен контроль за поступлением и надлежащим использованием средств целевого бюджетного фонда.

В федеральном законодательстве предусматриваются меры охраны и ограниченного использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению в результате Чернобыльской катастрофы в 1986 г., аварии в производственном объединении «Маяк» Челябинской области в 1957 г. (см. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда от 27.02.2001 № 61 «Обзор

практики применения арбитражными судами земельного законодательства»).

Экологическая экспертиза. Одним из звеньев охраны земель и организационно-правового механизма обеспечения действия земельного права, решающих факторов охраны земель и окружающей среды является экологическая экспертиза, проводимая в стране более двух десятков лет. Ее цели состоят в установлении соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям и предупреждении возможных неблагоприятных воздействий хозяйственной деятельности на природные ресурсы и окружающую среду. Эти отношения регулируются Законом об экологической экспертизе. Важнейшим элементом экспертизы применительно к земельным правоотношениям является оценка воздействия каждого проекта на окружающую среду (ОВОС).

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности (этот новый подход для российского земельного права означает необходимость возложения бремени доказывания экологической опасности объекта не на экспертов, а на заказчиков и авторов проекта);
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации проекта (финансирование и работы по всем проектам и программам должны производиться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы);
- комплексности оценки воздействия на окружающую среду и его последствий (должны учитываться ближайшие и отдаленные экологические, экономические, социальные, демографические, нравственные последствия деятельности объектов при приоритете охраны здоровья человека и благосостояния населения, требования экологической безопасности);
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу (в противном случае невозможно определить допустимость реализации объекта и профилактики загрязнения земель и всей среды);
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий (их заинтересованность в тех или иных выводах, не связанных с охраной

земель и природной среды, может свести на нет значение экспертизы как обязательной меры охраны земли и благоприятных условий проживания);

- научной обоснованности, объективности и законности заключений (эти три требования закона должны быть положены в основу каждого заключения экологической экспертизы — как государственной, так и общественной);

- гласности, участия общественных объединений, учета общественного мнения (экспертиза организуется ради настоящего и будущего благополучия населения, поэтому подключение к ее проведению граждан естественно и нередко требует правового оформления);

- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экспертизы (законом предусматриваются различные виды ответственности за невыполнение обязанностей по проведению экологической экспертизы и требований, содержащихся в заключениях, за предоставление неправильных и необоснованных заключений).

Предусмотренные законодательством принципы экологической экспертизы решения, могущего оказать воздействие на состояние окружающей среды и охраны земель, иных природных ресурсов, служат основой правоприменения, судебной практики.

Так, Верховный Суд РФ установил, что распоряжения Правительства РФ приняты с нарушением законодательства, определяющего порядок перевода лесных земель в нелесные. В частности, на федеральном уровне не проведена экологическая экспертиза проекта правового акта, в результате чего остался неразрешенным вопрос о возможных негативных воздействиях на окружающую среду при вырубке лесов первой группы при реализации хозяйственных объектов. Распоряжения Правительства РФ о переводе лесных земель в нелесные в лесах первой группы затрагивают конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду.

Проверив доводы заявителей о незаконности обжалуемых распоряжений, суд пришел к правильному выводу, что распоряжение Правительства РФ от 21.02.1998 принято с нарушением федерального законодательства. Согласно ст. 11 Закона об экологической экспертизе обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат проекты правовых актов

РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду. Реализация оспариваемых заявителями распоряжений Правительства РФ может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду.

В силу ЛК к лесам первой группы (в настоящее время — защитным лесам) относятся леса, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий. Поэтому перевод лесных земель в нелесные в лесах первой группы для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользования лесным фондом, может привести к прекращению выполнения этими лесами указанных выше функций.

В связи с этим суд пришел к выводу, что проекты правовых актов Правительства РФ о переводе лесных земель в нелесные в лесах первой группы подлежали государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне. Как следует из материалов дела, объяснений лиц, участвующих в деле, такая экспертиза при принятии оспариваемых распоряжений не проводилась. Заключение экологических экспертиз объектов строительства, оформленные на уровне субъектов РФ, не могут быть приняты во внимание. Кроме того, в этих заключениях не приведено никаких мотивов по поводу возможных последствий перевода лесных земель в нелесные, не содержится выводов относительно допустимости негативного воздействия на окружающую среду в случае вырубki лесов.

Исходя из изложенного, указанное распоряжение Правительства РФ признано незаконным. Доводы представителей Правительства РФ на заседании кассационной коллегии о том, что в отношении распоряжения от 21.02.1998, признанного судом незаконным, проведена экологическая экспертиза на федеральном уровне, не могут служить основанием для постановки вопроса об отмене указанного решения. Как следует из представленного заключения, экспертиза проведена после вынесения судом решения (28 апреля 1999 г.). Кроме того, в соответствии с Законом об экологической экспертизе соответствующее заключение должно предшествовать принятию правового акта, а представленное заключение оформлено более чем через год после принятия распоряжения.

4.3. Сохранение плодородия

Основной целью охраны земель является сохранение почв и их плодородия, что обусловливается их незаменимой ролью в производстве сельскохозяйственной продукции. Правовое регулирование целей и содержания охраны земель, сохранения их плодородия служит основанием для принятия обоснованных судебных и арбитражных решений, вошедших в законную силу.

Рекультивация земель. Под рекультивацией земель понимается искусственное восстановление плодородия почвы и растительного покрова после их техногенного нарушения. Это комплекс мероприятий и технологических процессов, направленных на восстановление продуктивности земель, регламентируемый в значительной степени правом.

Например, МПР Республики Дагестан обратилось в Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа с иском о взыскании с ООО «Дагестангазпром» ущерба, причиненного окружающей среде в результате прокладки линии газопровода высокого давления и ремонтных работ на линии газопровода, проходящих по территориям совхоза «Шурииский», Кафыкумукской сельской администрации и госскотопрогона. При прокладке газопровода ответчиком нарушены требования Закона об охране окружающей среды, не приняты меры по рекультивации земель, снятию, сохранению, рациональному использованию природного слоя почвы, что повлекло причинение ущерба.

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа считает, что согласно ст. 43 указанного Закона при выполнении работ по строительству, реконструкции сооружений и иных объектов должны приниматься меры по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, рекультивации земель, благоустройству территории. Реконструкцию сооружений следует проводить по утвержденным проектам в строгом соответствии с действующими природоохранными нормами и правилами.

Судом установлено и ответчиком не отрицается, что газопровод прокладывали без какого-либо проекта рекультивации земель, восстановления плодородного слоя не производилось, в результате чего землепользователям причинены убытки. МПР Республики Дагестан заявлены иски о взыскании ущерба в интересах землепользователей: совхоза «Шурииский», Кафыкумукской сельской

администрации, особо охраняемой природной территории (скотопрогона).

Постановлением Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» установлено, что расходы на рекультивацию почв, нарушенных юридическими лицами, относятся на эти юридические лица в соответствии с утвержденным проектом рекультивации.

При рассмотрении дела следует выяснить, подготовливается ли такой проект соответствующим земельным комитетом. Кроме того, поскольку Методикой определения размеров ущерба от деградации почв и земель (утв. Министерством охраны окружающей среды, Минсельхозпродом России, Госкомземом России, Российской академией сельскохозяйственных наук) установлено, что при определении ущерба используются данные показателей почв, выполненные предприятиями, организациями и лицами, получившими в установленном порядке лицензии на проведение исследований по выявлению деградации почв, при рассмотрении дела необходимо выяснить, обладали ли лица, давшие заключение о деградации почв, такими лицензиями, использованы ли при даче заключений нормативные документы, указанные в методике.

Сохранение плодородия лесных почв. Правила обеспечения плодородия дифференцируются в зависимости от категорий земель и специфики их охраны. Государственное учреждение «Прилузский лесхоз» Комитета природных ресурсов Республики Коми обратилось с иском к ОАО «Ношульский ЛЭК» о взыскании ущерба, причиненного лесонарушением. Исковые требования были основаны на ст. 111 Лесного кодекса Российской Федерации от 29.01.1997 № 200-ФЗ* (далее — ЛК 1997 г.) и мотивированы совершением ответчиком нарушения, указанного в п. 12 «г» Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.1998 № 551) (в настоящее время утратили силу), выразившегося в уничтожении плодородного слоя лесных почв.

Суд сделал вывод, что допущенное ответчиком повреждение верхнего плодородного слоя почвы не превысило норматива, установленного п. 9.10 Правил рубок глав-

* Документ утрачивает силу с 1 января 2009 г.

ного пользования в равнинных лесах Европейской части Российской Федерации (утв. приказом Рослесхоза от 31.08.1993 № 226). За отсутствием оснований для применения к Ношульскому ЛЗК ответственности, указанной в ЛК 1997 г., суд отказал в удовлетворении иска. На основании лесорубочного билета Ношульскому ЛЗК выделены делянки для заготовки древесины способом сплошной рубки в Ношульском лесничестве.

В ходе текущей проверки, проведенной в соответствии с п. 62 Правил отпуска древесины на корню, Прилузским лесхозом обнаружено нарушение лесного законодательства, выразившееся в уничтожении верхнего плодородного слоя почвы на площади 1050 кв. м в делянке № 6 площадью 21 га, о чем составлен протокол о лесонарушении.

Согласно п. 74 Правил отпуска древесины на корню нормативы допускаемых повреждений верхнего слоя почвы, при соблюдении которых не должна взыскиваться неустойка, предусмотренная п. 72 «т» названных Правил, устанавливаются федеральным органом управления лесным хозяйством в региональных правилах рубок. В п. 9.10 Правил рубок главного пользования установлено, что на тяжелых глинистых и суглинистых сырых и влажных почвах общий размер повреждения верхнего плодородного слоя почвы с минерализацией ее поверхности не должен превышать 20 % площади лесосеки.

Данная норма дублируется в п. 8.9 Основных положений по рубкам главного пользования. Таким образом, ответственность, предусмотренная п. 72 «т» Правил отпуска древесины на корню, не наступает, если вышеназванные повреждения допущены лесопользователем на площади, не превышающей 20 % площади лесосеки. Из протокола о лесонарушении следует, что ответчиком уничтожен верхний плодородный слой почвы на площади 1050 кв. м, т.е. на 0,5 % площади выделенной ему лесосеки.

Регистрация снижения плодородия. Уровень плодородия земель, его изменения должны удостоверять уполномоченные на то органы с использованием профессиональных способов.

Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, защищая интересы государственного учреждения «Фонд охраны природы» г. Волгограда, обратилась с иском к ЗАО «Завод ЖБИ-2» о взыскании вреда, причиненного в результате нарушения земельного законодательства.

Государственным комитетом по охране окружающей среды г. Волгограда (далее — Комитет) ЗАО «Завод ЖБИ-2» признано виновным в частичном разрушении плодородного слоя почвы в результате выемки грунта на глубину 1,5 м общей площадью 4500 кв. м. Возникла проблема восстановления плодородия, что могло составить расходы на сумму 16 698 руб.

Как следует из материалов дела, Комитет и представитель ответчика составили акт № 11/10 о выявленных нарушениях природоохранного законодательства. Предписания в указанном акте приняты к исполнению генеральным директором ответчика. Комитетом произведен отбор проб почвы на объекте ЗАО «Завод ЖБИ-2», о чем был составлен акт.

Инспекцией лабораторного контроля Госкомэкологии г. Волгограда составлен протокол качественного химического анализа почвы, согласно которому содержание гумуса в почве на спланированной территории ниже на 2,41 %, а в почве котлована — на 4,08 % по сравнению с ненарушенной, рядом находящейся почвой. Иск удовлетворен, поскольку регистрация снижения плодородия удостоверена надлежащим образом.

Восстановление земель. В случаях загрязнения и снижения плодородия земли подлежат восстановлению. В результате проверки на территории Енотаевской автозаправочной станции (АЗС) установлены несанкционированные свалки отходов. В соответствии со ст. 86 Закона об охране окружающей среды, предприятие, причинившее вред окружающей природной среде, обязано возместить его в полном объеме. Факт нарушения природоохранного законодательства установлен, нарушенные земли должны быть восстановлены.

В основании иска указано, что на Енотаевской АЗС обнаружены несанкционированные свалки отходов: металлоотходы — 1200 кг, масло отработанное — 250 кг, мусор строительный — 100 кг, фильтры промасленные — 4 шт., аккумулятор б/у — 1 шт., лампы ДРЛ — 4 шт., ветошь промасленная — 20 кг, песок замазученный — 100 кг, бытовые отходы — 200 кг. В доказательство указанного факта исцом предоставлен акт — предписание.

Правила установления и определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами предусмотрены Порядком определения размеров ущерба от

загрязнения земель химическими веществами (утв. МПР России и Госкомземом России 10.11.1993). Согласно п. 2.3, 2.5, 2.10 указанного Порядка выявление загрязненных земель и определение степени их загрязнения осуществляется в соответствии со специальными нормативными и методическими документами с составлением актов о загрязнении земель.

Ущерб от загрязнения при произведенных выбросах и сбросах загрязняющих веществ определяется на основе данных обследования земель и лабораторных анализов по сравнению с данными предыдущих обследований и анализов, при захлавлении земель несанкционированными свалками отходов — на основе данных об объеме отходов и степени их опасности. По указанному делу иск был удовлетворен, взысканные суммы должны пойти на восстановление нарушенных земель.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Для чего осуществляется охрана земель?
2. Кто должен заниматься охраной земель?
3. Кто является основным загрязнителем и разрушителем земель?
4. Каковы основные способы охраны земель?
5. Как обеспечивается охрана земель путем их сохранения и восстановления плодородия?

Литература

Комментарий к Земельному кодексу РФ с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. — М., 2008.

Волков, Г. А. Принципы земельного права. — М., 2004.

Боголюбов, С. А. Экологическое право : учебник для вузов. — М., 2004.

Земельное право / под ред. Ю. Г. Жарикова. — М., 2008

Земельное право : учебник для вузов / рук. авт. колл. С. А. Боголюбов. — М., 2008.

Глава 5

ПРАВОМОЧИЯ СОБСТВЕННИКОВ И ИНЫХ ЗЕМЛЕОБЛАДАТЕЛЕЙ

5.1. Право собственности на земельный участок

Права и обязанности собственников земель во многом определяются формами собственности на землю, хотя содержание права собственности во всех случаях составляют правомочия владения, пользования и распоряжения земельными участками в соответствии с гражданским законодательством РФ. Уяснению прав собственников на землю способствуют приводимые ниже дела, рассмотренные в арбитражных судах.

Объект права собственности и индивидуализация участка. Учение и положения о собственности и правах на нее, объектах собственности и иных вещных правах относятся к гражданскому праву и регулируются гражданским законодательством. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками также регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным и иным природоресурсным законодательством.

ЗАО «Ясенево» обратилось с иском к гаражно-строительному кооперативу (ГСК) «Трек» о признании самовольным строительства гаражей, возведенных на принадлежащем истцу земельном участке, и просило суд обязать ответчика устранить нарушение прав ЗАО «Ясенево» как арендатора земельного участка путем освобождения части этого участка, занимаемого ГСК «Трек», от всех находящихся на нем строений и сооружений, незаконно возведенных ответчиком.

Федеральный арбитражный суд Московской области пришел к выводу, что из смысла Градостроительного кодекса следует, что правомерность действий лица по застройке земельного участка подтверждается соответствующим документом — разрешением на строительство. Такого разрешения не требуется в случае возведения временных зданий, строений и сооружений на площадках, необходимых для организации строительных работ. Ответчиком не представлено каких-либо доказательств получения в установленном законом порядке разрешения на возведение спорных сооружений.

Вместе с тем суды нижестоящих инстанций, сославшись в обоснование вынесенных обжалуемых судебных актов на ст. 60, 62 ЗК, не установили обстоятельства, необходимые для применения предусмотренных данными правовыми нормами последствий нарушения прав истца как арендатора земельного участка, т.е. не исследовали данные, позволяющие определить, с какого именно земельного участка или его части и какие конкретно сооружения подлежат сносу ответчиком.

Поскольку принятое по данному делу решение касается освобождения ответчиком земельного участка от строений, то суду первой инстанции следовало установить и указать в своем решении такие характеристики данного участка и подлежащих сносу строений, которые на стадии исполнения судебного акта позволили бы бесспорно отделить участок и соответствующие строения от иных подобных объектов.

К тому же следовало принять во внимание и то обстоятельство, что, согласно материалам дела, на земельном участке помимо гаражей ответчика находятся также гаражи других юридических лиц. В противном случае исполнение решения суда может привести к нарушению прав и законных интересов не участвующих в деле лиц либо причинить вред имуществу, не относящемуся к объектам настоящего спора. Таким образом, при вынесении обжалуемых судебных актов суду необходимо было исследовать фактические обстоятельства, связанные с индивидуализацией спорных строений и находящегося под ними земельного участка.

Действующее законодательство предусматривает порядок и условия индивидуализации как самих земельных участков, так и находящихся на них объектов. Возможность и обязательность идентификации земельных участков предусмотрена в первую очередь в положениях Закона о государственном кадастре, ст. 1 которого устанавливает, что го-

сударственный кадастровый учет земельных участков — их описание и индивидуализация в Едином государственном реестре земель, в результате чего каждый участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки.

Государственный кадастровый учет сопровождается присвоением каждому земельному участку кадастрового номера. При этом сведения ГЗК о земельном участке предоставляются в виде выписок по месту его учета за плату или бесплатно (ст. 22 указанного Закона). Кроме того, в соответствии с п. 4 Положения о порядке проведения инвентаризации земель (утв. постановлением Совета Министров РФ от 12.07.1993 № 659) при проведении инвентаризации выявляются: соответствие документов, удостоверяющих права юридических лиц на землю, фактически используемым земельным участкам; неиспользуемые либо используемые не по целевому назначению земельные участки.

В ходе инвентаризации земель устанавливаются их местоположение, площадь, качественное состояние, а также причины, приведшие к выявленным изменениям состояния земель. Территориальные границы земельного участка определяются порядком, установленным земельным законодательством на основе документов (ст. 36 ЗК), выдаваемых собственнику специально уполномоченными государственными органами. К таким документам относится, в частности, свидетельство о праве собственности на землю, выдаваемое в соответствии с Законом о госрегистрации.

Право собственности на земельный участок физических и юридических лиц. Собственностью граждан и юридических лиц, т.е. частной собственностью, являются земельные участки, приобретенные физическими и юридическими лицами на основании законодательства РФ. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность и равные правомочия по владению, пользованию и распоряжению земельными участками. Права всех собственников защищаются равным образом на основании ч. 2 ст. 8 Конституции и п. 4 ст. 212 ГК.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии

с законодательством, и на иных особо установленных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. (Возникновение и прекращение прав частной собственности на землю, как и иных прав на землю, возможности ограничения и защиты этих прав рассматриваются в следующих главах.)

С октября 1917 г. по начало 1990-х гг. право частной собственности на землю было отменено; попытки его осуществления и посягательство на исключительную (единственно возможную) государственную собственность преследовались в уголовном порядке: земля в этот период предоставлялась только в пользование.

Регистрация права частной собственности на земельный участок. Права собственности на земельные участки удостоверяются документами в соответствии с Законом о госрегистрации.

Сельскохозяйственное ЗАО «Россия» обратилось с иском к Комитету по земельным ресурсам и землеустройству и мэрии г. Тольятти о признании права собственности на часть земельного участка площадью 81 га, расположенного в черте города. Как следует из материалов дела, ЗАО «Россия» в соответствии со свидетельством о праве собственности на землю является собственником земельного участка площадью 2859 га в северной части города, в том числе и спорного участка площадью 81 га. Факт нахождения оспариваемого земельного участка в границах земли площадью 2859 га, принадлежащего истцу на праве собственности, сторонами не оспаривается.

Истец утверждает, что поводом для обращения с настоящим иском в суд послужил отказ Комитета выдать документы, необходимые для регистрации права собственности на землю. Истец также считает, что части земельных участков являются объектами земельных отношений, однако при этом не учитывает, что непосредственным объектом земельных отношений является земельный участок либо его часть. Для того чтобы земельный участок был признан объектом земельных отношений, он должен быть индивидуализирован, т.е. должны быть определены его размер, границы и местонахождение.

Суд апелляционной инстанции правомерно сослался на ст. 1 Закона о государственном кадастре и ст. 6 ЗК, указав, что земельный участок как объект земельных отношений — это часть поверхности земли, границы которой описаны и

удостоверены в установленном порядке, и что при выделении внутри одного земельного участка другого земельного участка необходимо осуществить кадастровое деление, при этом обоим участкам присваиваются новые кадастровые номера, собственнику выдаются новые свидетельства о праве собственности на земельные участки, а также определяются границы каждого из них.

Часть оспариваемого земельного участка площадью 81 га расположена в границах земли истца площадью 2859 га, право собственности на этот участок установлено надлежащим правоустанавливающим документом — свидетельством о праве собственности. Таким образом, фактически спор возник из препятствий Комитета в техническом оформлении и выделе части земельного участка из общего правообладания земель ЗАО «Россия».

По другому делу ОАО «АВ и АС» является собственником земельного участка площадью 5110 кв. м в селе Белозерском Курганской области. Право собственности истца зарегистрировано в установленном порядке. На указанном земельном участке расположено строение — вагончик, принадлежащий ответчику, и в настоящее время ведутся строительные работы по облицовке его кирпичом. Доказательств, подтверждающих регистрацию права на используемый земельный участок и разрешение на производство строительных работ, ответчиком не представлено.

При таких обстоятельствах на основании ст. 222, 304, 305, ГК, ст. 60 ЗК арбитражный суд правомерно удовлетворил требования истца об устранении нарушений его права собственности и восстановления права путем сноса самовольно возведенного строения. Доводы заявителя кассационной жалобы о наличии у него права собственности на спорный земельный участок были отклонены, поскольку они не подтверждены материалами регистрации права собственности.

Право государственной собственности на землю. В соответствии с Конституцией, ЗК и ГК государственная собственность на землю делится на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ.

Первая попытка разделить природные ресурсы РФ и ее субъектов была предпринята в постановлении Верховного Совета РСФСР от 29.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную, собственность республик

в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Федеральные земли были выделены Указом Президента РФ от 16.12.1993 № 2144 «О федеральных природных ресурсах». В настоящее время методично и целенаправленно осуществляется разграничение государственной собственности на землю».

Государство выступает в земельных отношениях в двух качествах:

- субъекта власти, устанавливающего правила поведения, осуществляющего управление и контроль;
- собственника участков, обладающего теми же полномочиями, что и другие собственники.

Земельные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться в собственность физических и юридических лиц за исключением земель, которые в соответствии с земельным и иным федеральным законодательством не могут находиться в частной собственности.

Установление и соблюдение государством правил землепользования. Как собственник государство владеет, пользуется и распоряжается своим имуществом — землей и природными ресурсами; как суверен, обладатель публичной власти государство устанавливает правила пользования ими, придает природным и земельным платежам компенсационно-восстановительный, а не налоговый, фискальный характер.

Верховный Суд РФ, рассмотрев гражданское дело по заявлению производственного кооператива (артели старателей) «Прибрежная» о признании недействительным постановления Правительства РФ от 29.04.2002 № 278 «О размере, порядке взимания и учета платы за перевод лесных земель в нелесные и за изъятие земель лесного фонда» (в настоящее время утратило силу), находит иск не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В 2002 г. размер платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, порядок взимания и учета указанных средств определяются Правительством РФ. По утверждению представителей Правительства РФ, указанная плата является по своей экономической сути компенсационным платежом в возмещение потерь лесного хозяйства в связи с переводом лесных земель в нелесные и

изъятием земель лесного фонда. Размер платы при изъятии земель лесного фонда складывается как совокупная сумма размера платы за перевод лесных земель в нелесные и размера платы за изъятие земель.

Данный платеж не может быть отнесен к налоговым, поскольку не обладает его признаками, а поэтому Правительство РФ при издании оспариваемого постановления не превысило своих полномочий и не нарушило требований действующего законодательства РФ. Довод заявителя о том, что оспариваемым постановлением Правительство РФ установило налоговые платежи за пользование лесным фондом, чего в соответствии с Конституцией и НК не вправе было делать, не может быть признан обоснованным, поскольку плата за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда не отнесена законом к налоговым платежам за пользование лесным фондом.

В связи с переводом лесных земель в нелесные и их изъятием из лесного фонда данные участки фактически выбывают из его состава, а поэтому предусмотренные законом налоговые платежи в виде лесных податей или арендной платы за пользование лесным фондом не могут иметь места. Предусмотренные платежи по своему характеру не могут быть отнесены к лесным податям или арендной плате (налоговым платежам), так как они направлены на возмещение причиненных лесному хозяйству потерь, связанных с переводом лесных земель в нелесные и их изъятием из лесного фонда, а не за пользование лесным фондом, предусматривающим уплату налога.

Неналоговая природа данной платы выражается и в том, что доходы от уплаты за перевод лесных земель в нелесные и за их изъятие из лесного фонда относятся к неналоговым доходам. О неналоговом характере указанной платы свидетельствует и то обстоятельство, что ее неуплата не может служить основанием к изъятию соответствующих денежных средств в виде налоговой недоимки. Следовательно, на плату за перевод лесных земель в нелесные и их изъятие из лесного фонда в связи с отсутствием у нее ряда признаков и существенных элементов налогового обязательства не распространяется режим налогового платежа, а поэтому она не может быть включена в систему налогов РФ, устанавливаемую федеральным законом в соответствии с Конституцией и НК.

Право муниципальной собственности на землю. Согласно ст. 215 ГК муниципальной собственностью явля-

ется имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, другим муниципальным образованиям. Примером оформления и оспаривания земельной муниципальной собственности может служить арбитражное дело, рассмотренное в Центральном округе.

Как установлено судом и следует из материалов дела, постановлением мэра г. Тамбова было разрешено провести разработку проекта благоустройства лодочной пристани в районе ул. Н. с целью последующего получения разрешения на строительство. Проект был согласован с Госкомитетом по охране окружающей среды Тамбовской области, областным комитетом водного хозяйства, центром Госсанэпиднадзора, одобрен архитектурно-градостроительным советом при главном архитекторе области. Окончательно построенные объекты были согласованы с главным архитектором Управления как спортивно-оздоровительный комплекс «П». Между предпринимателем М. и Тамбовским областным обществом охотников и рыболовов заключен договор на аренду лодочной пристани сроком на 25 лет.

Решением Арбитражного суда Тамбовской области за М. установлен факт владения на праве собственности объектами, расположенными на лодочной пристани. Позднее, решением суда данные объекты не признаны самовольно построенными и в иске мэрии г. Тамбова к М. об их сносе было отказано. Являясь собственником недвижимости, находящейся на лодочной пристани, истец обратился с иском о понуждении Комитета по управлению земельными ресурсами г. Тамбова выделить ему земельный участок под возведенные объекты. Удовлетворяя исковые требования, суд исходил из того, что земля, на которой находятся принадлежащие истцу строения, является муниципальной собственностью.

Перечень земельных участков, которые могут находиться в муниципальной собственности, изложен в ст. 19 ЗК. В материалах дела, однако, отсутствуют выписка из ГЗК или иные документы, подтверждающие факт нахождения земельного участка в муниципальной собственности. Таким образом, судом не опровергнут довод ответчика о том, что земли под принадлежащими истцу строениями относятся к собственности субъекта РФ, т.е. к областной собственности.

Данное обстоятельство, по мнению ответчика, вытекает из ст. 112 ЛК 1997 г., согласно которой земельные участки в водоохраных зонах водных объектов предоставляются по

согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. Установление муниципального собственника земельного участка необходимо для привлечения к участию в деле надлежащего ответчика. При таких обстоятельствах следует признать, что судебные решения по спору приняты по недостаточно исследованным обстоятельствам, поэтому они подлежат отмене, а дело — направлению на новое рассмотрение, при котором суду следует установить собственника земельного участка.

Доказывание права собственности на участок. Защищаемые законом и государством права собственности на земельные участки подлежат всестороннему и добросовестному доказыванию, в том числе в судебном порядке. ООО «Фабрика-кухня» обратилось с иском к администрации Ярцевского района, г. Ярцево Смоленской области, о признании права собственности на земельный участок.

Муниципальное предприятие «Фабрика-кухня» согласно договору купли-продажи, заключенному с Комитетом по управлению госимуществом, выкупило арендуемое им здание, оборудование и имущество, оплатив его стоимость платежными поручениями. ООО «Фабрика-кухня» после учреждения обратилось в администрацию Ярцевского района с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность за плату. Главой администрации Ярцевского района было издано постановление о предоставлении исту в собственность за плату земельного участка и выдано свидетельство о праве собственности на землю за плату. Размер стоимости участка сторонами не определялся, истец денежные средства в оплату за землю не вносил.

Затем истец обратился к ответчику с заявлением о предоставлении спорного земельного участка в аренду, поскольку у него отсутствуют денежные средства, необходимые для его выкупа. Между администрацией Ярцевского района и ООО «Фабрика-кухня» заключен договор аренды земельного участка сроком на 49 лет, который действует и в настоящее время. Постановлением главы администрации Ярцевского района на основании заявления ООО «Фабрика-кухня» отменено предыдущее постановление и принято решение о предоставлении спорного земельного участка исту в аренду сроком на 49 лет.

Считая, что земельный участок является собственностью ООО «Фабрика-кухня», поскольку право собственности

ти на него приобретено в процессе приватизации, а оплата стоимости участка произведена вместе с оплатой здания, оборудования и имущества, общество обратилось в областной арбитражный суд с иском. Отказывая в удовлетворении иска, суд обоснованно указал, что надлежащих доказательств оплаты стоимости земельного участка истцом не представлено.

Кроме того, дальнейшее поведение сторон, в том числе и заявление истца, свидетельствует о том, что денежные средства за земельный участок истцом не вносились. В установленном порядке участок в собственность истцу не отводился, в натуре не передавался, регистрация права на него отсутствует, договор аренды участка между сторонами не расторгнут.

Договор купли-продажи земельного участка, заключение которого предусмотрено Порядком 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, истцом не представлен. Акт о нормативной цене участка отсутствует.

Довод заявителя кассационной жалобы о том, что право собственности на землю у ООО «Фабрика-кухня» подтверждается свидетельством о праве собственности на землю за плату, судебная коллегия считает несостоятельным. Данное свидетельство указывает на то, что оно является временным документом и действует до выдачи соответствующего государственного акта установленной формы. Кроме того, суд области установил, что свидетельство выдано преждевременно.

Таким образом, в судебной и арбитражной практике находят отражение и получают защиту положения законодательства о правах собственников и иных землеобладателей.

5.2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками

Согласно ст. 264 ГК лицо, не являющееся собственником участка, осуществляет принадлежащие ему права владения и пользования им на условиях и в пределах, установленных

законом или договором с собственником; владелец — не собственник земельного участка не может им распоряжаться, если иное не предусмотрено законом. Наиболее распространенным видом прав на землю считалось право пользования, тем более что на протяжении семидесяти лет XX в. оно было почти единственным видом землепользования при исключительной государственной собственности на землю. Земельные участки предоставлялись в постоянное бессрочное (или временное) пользование.

Сохранение права постоянного бессрочного пользования. С принятием ЗК земельные участки предоставляются в постоянное бессрочное пользование государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и местного самоуправления. Гражданам участки в постоянное бессрочное пользование не предоставляются, но это право за ними, как и временно за юридическими лицами, сохраняется и граждане могут приобрести их в собственность однократно и бесплатно.

ОАО «Иркутское лесоторговое предприятие» обратилось с иском к администрации г. Иркутска и городскому Комитету по земельным ресурсам и землеустройству о признании за ним права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на основании государственного акта на право пользования землей от 05.10.1983, выданного производственной базе треста «Востсибтара». Как видно из материалов дела, истец выбрал способ защиты нарушенного права согласно ст. 12 ГК, ст. 59 ЗК и заявил иск о признании за ним права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

В соответствии с п. 3 ст. 20 ЗК право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, возникшие у граждан или юридических лиц до введения в действие ЗК, сохраняется и соответствует предусмотренному действующим ЗК праву постоянного (бессрочного) пользования земельными участками (п. 9, 12 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК). Гражданам участки в постоянное бессрочное пользование не предоставляются.

По другому делу индивидуальный предприниматель А. обратился с иском к администрации закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) г. Большой Камень о признании права постоянного (бессрочного)

пользования земельным участком, занимаемым магазином «Уссурийский бальзам», и об обязанности ответчика выдать документы, подтверждающие права на земельный участок.

Как следует из материалов дела, 24 января 2001 г. между О. (продавец) и А. (покупатель) заключен договор купли-продажи помещения магазина «Уссурийский бальзам». Переход права собственности на недвижимость зарегистрирован в учреждении юстиции. Ранее продавец пользовался земельным участком, расположенным под объектом недвижимости — помещением магазина — на праве бессрочного (постоянного) пользования.

Истец, полагая, что такое же право на соответствующий земельный участок приобретено им как покупателем на основании п. 3 ст. 552 ГК, ст. 37 ЗК РСФСР, обратился в арбитражный суд с настоящим иском. В соответствии с п. 3 ст. 552 ГК при продаже строения, находящегося на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, покупатель приобретает право пользования соответствующей частью земельного участка на тех же условиях, что и продавец недвижимости. Такое же право закреплено положениями ст. 37 ЗК РСФСР, действовавшими на момент заключения договора купли-продажи.

Суд первой и апелляционной инстанций, отказывая в удовлетворении исковых требований, сделал вывод о том, что право бессрочного (постоянного) пользования не перешло к истцу в установленном законом порядке. В период действия норм ЗК РСФСР администрацией ЗАТО по спорному земельному участку принято постановление от 15.06.2001 о предоставлении названного участка индивидуальному предпринимателю на условиях аренды.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Приморского края от 01.03.2002 отказано в удовлетворении исковых требований о признании недействительным постановления от 15.06.2001. При повторном обращении истца к администрации ЗАТО о предоставлении спорного земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования вступил в действие ЗК РФ, нормы которого ограничивают круг лиц, которым земельные участки могут представляться в постоянное (бессрочное) пользование (ст. 20 ЗК).

Учитывая изложенное, а также то, что в настоящее время вопросы предоставления земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования регулируются п. 1

ст. 20 ЗК, судом правомерно сделан вывод о том, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в установленном законом порядке не перешло от продавца к покупателю.

Постоянное бессрочное пользование земельным участком казенного предприятия. Земельные участки казенным предприятиям в постоянное (бессрочное) пользование предоставляются. Департамент муниципальной собственности г. Хабаровска обратился с иском к федеральному государственному унитарному предприятию (ФГУП) «Дальавиа» о взыскании неосновательного обогащения, связанного с использованием земельными участками, а также процентов за пользование чужими денежными средствами. ФГУП «Дальавиа» обратилось к Департаменту муниципальной собственности г. Хабаровска с иском о признании договоров аренды недействительными и о признании права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.

В обоснование жалобы предприятием приведены доводы о том, что не приняты во внимание акты, согласно которым земли, а также предприятия и объекты воздушного транспорта, обеспечивающие жизнедеятельность Российской Федерации, относились и относятся к федеральной собственности. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа считает акты судебных инстанций подлежащими отмене, а дело — направлению на новое рассмотрение в первую инстанцию — Арбитражный суд Хабаровского края.

Как следует из материалов дела, в соответствии с решениями исполкома Хабаровского городского Совета депутатов трудящихся за 1947, 1962, 1979 гг., для строительства аэропорта «Хабаровск», подземных сооружений и дальнейшей их эксплуатации были предоставлены в бессрочное пользование земельные участки с выдачей соответствующих актов. 26 марта 1986 г. исполкомом Хабаровского городского Совета народных депутатов авиапредприятию — Хабаровскому объединенному авиаотряду (предшественнику ФГУП «Дальавиа») выдан государственный акт на право пользования землей, зарегистрированный в книге записей государственных актов на пользование землей.

В соответствии с данным актом за авиапредприятием закреплено право бессрочного и бесплатного пользования

землей для государственных нужд и деятельности воздушных судов, авиоперевозок пассажиров, багажа, почты, грузов; аэропортового и наземного обслуживания воздушных судов; организации поставки, хранения и реализации авиационных и других видов топлива и смазочных материалов.

Однако постановлением главы администрации г. Хабаровска от 26.08.1994 «О закреплении за Первым Хабаровским объединенным авиаотрядом земельных участков в Железнодорожном районе» спорный земельный участок закреплен за истцом на праве аренды сроком на пять лет. Во исполнение данного постановления между истцом и ответчиком были заключены договоры аренды сроком на пять лет, носившие безвозмездный характер.

По истечении срока действия договоров аренды между предприятием и департаментом заключены договоры аренды. Согласно вышеназванным договорам аренды от 18.12.2000 и 22.09.1999 на срок до 21.09.2004 предприятию переданы земельные участки для использования под аэровокзал, базу горюче-смазочных материалов, здание и сооружения аэропорта, автотранспортное предприятие, участки железной дороги.

ФГУП «Дальавиа», считая, что оно имело и имеет в настоящее время акт, подтверждающий его право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, которое должно осуществляться не на договорной основе, а также полагая, что договоры аренды являются ничтожными сделками, обратилось в арбитражный суд с настоящим иском. Департамент муниципальной собственности г. Хабаровска, также считая договоры аренды ничтожными сделками, так как предприятием в установленном законом порядке они не зарегистрированы, а ФГУП «Дальавиа» пользуется земельными участками неправомерно, обратился в суд с настоящими исками к ответчику о взыскании неосновательного обогащения с ФГУП «Дальавиа» в виде арендной платы за пользование переданным в аренду имуществом.

В соответствии с п. 9 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК государственные акты о праве постоянного (бессрочного) пользования земельными участками признаются действительными и имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Статьей 20 ЗК определено, что право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной

или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие ЗК, сохраняется. Частью 1 п. 2 ст. 3 вышеназванного Закона предусмотрено, что право постоянного (бессрочного) пользования за юридическими лицами, за исключением указанных в ст. 20 ЗК, сохраняется до 1 января 2004 г. (в настоящее время этот срок продлен).

Хабаровскому объединенному авиаотряду выдан акт о праве бессрочного бесплатного пользования землей. Доказательств отказа предприятия от права постоянного (бессрочного) пользования на указанный земельный участок ответчиком не представлено. Факт заключения договоров аренды не влечет прекращения права постоянного пользования земельным участком, так как решение о прекращении указанного права ответчиком в соответствии с действующим земельным законодательством не принималось.

Признание права постоянного бессрочного пользования. Признание прав на земельный участок осуществляется по общим правилам гражданского законодательства и специальным (имеющим приоритет) правилам земельного законодательства. Предприниматель С. обратился с иском к Комитету по земельным ресурсам и землеустройству г. Архангельска о признании права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Как следует из материалов дела, С. по договору купли-продажи от 18.02.2000 приобрел цех картонной тары с отгрузочной площадкой и зарегистрировал переход права собственности на объекте недвижимости.

На основании ст. 37 ЗК РСФСР, действовавшей на момент приобретения объекта недвижимости, при переходе права собственности на строение, сооружение вместе с ними объектами переходит и право пользования земельным участком; при этом выдается новый документ, удостоверяющий право на землю. Прежний собственник недвижимости имел право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на основании решения Архангельского городского Совета народных депутатов. Предприниматель после приобретения объекта недвижимости обращался к ответчику по вопросу оформления прав на земельный участок, но не получил удовлетворения.

Мэрия приводит следующие аргументы. В соответствии с п. 2 ст. 8, ст. 130, 131 ГК право постоянного пользования

земельным участком подлежит государственной регистрации в органах юстиции. Согласно п. 1 ст. 2 Закона о госрегистрации единственным доказательством зарегистрированного права является его государственная регистрация. Следовательно, документом, удостоверяющим право постоянного пользования земельным участком, будет свидетельство регистрирующего органа, а не распоряжение мэрии. Ответчик же не учитывает, что в силу ст. 9 и 12 ГК граждане и юридические лица по своему усмотрению выбирают способ защиты гражданских прав, один из таких способов — требование о признании права.

Согласно ст. 59 ЗК признание права на земельный участок осуществляется в судебном порядке. Судебное решение, установившее право на землю, является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю в порядке, установленном Законом о госрегистрации.

При таком положении истец был вправе заявить иск о признании права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, а решение суда в данном случае служит основанием для такой регистрации. То обстоятельство, что в силу ст. 20 ЗК предприниматель не является субъектом права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, правового значения в данном случае не имеет, поскольку суд не разрешает вопрос о предоставлении земельного участка на таком праве, а лишь устанавливает, что такое право возникло ранее.

5.3. Пожизненное наследуемое владение и безвозмездное срочное пользование

Широко распространенным способом владения и пользования земельными участками являются пожизненное наследуемое владение и бесплатное пользование на определенный срок. Из самих обозначений и названий этих видов и форм обладания землей вытекают основные правомочия владеющих земельными участками лиц.

Право пожизненного наследуемого владения. Это право обладания земельным участком отличается от права

собственности тем, что землеобладатель не может распоряжаться земельным участком, принадлежащим государству или муниципальному образованию на праве собственности, иным способом, кроме как передать его по наследству; владеть и пользоваться им можно пожизненно. Введенное в конце XX в. право пожизненного наследуемого владения сохраняется и после введения в действие ЗК, но новое предоставление участка на этом титуле не допускается.

Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, вправе приобрести их в собственность без ограничения срока, однократно и бесплатно, поэтому указанное право землеобладания, установленное в качестве временного компромисса между правом пользования и правом частной собственности на землю, по-видимому, постепенно утратит свое значение.

В соответствии с гл. 17 части первой и гл. 65 части третьей ГК правом пожизненного наследуемого владения могут обладать только граждане; передавать земельный участок по наследству можно как в соответствии с законом, так и по завещанию. После введения пожизненного наследуемого владения Основами земельного законодательства СССР в 1990-х гг. миллионы граждан оформили это право владения и пользования земельными участками под домами, дачами, личными подсобными хозяйствами.

Безвозмездное срочное пользование. Государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и местного самоуправления могут предоставляться земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на срок до одного года.

Решение о предоставлении принимается исполнительными органами государственной власти или местного самоуправления, обладающими правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции на основании ЗК. Иные юридические лица могут получать участки в аренду, за плату.

Из земель, находящихся в собственности физических или юридических лиц, участки могут предоставляться гражданам и юридическим лицам на основании договора. Порядок заключения и исполнения договора устанавливается в ст. 689—701 ГК. Как и другие сделки с землей, договор подлежит государственной регистрации.

Служебные наделы. Из земель, находящихся у организаций, гражданам могут предоставляться земельные участки, получившие в прежние времена название «служебные наделы», т.е. участки, связанные по времени и условиям работы с их службой. Предоставление этих участков призвано отражать социальную заботу о работниках, увеличивать их взаимодействие с работодателем. Служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

Наделы работникам организаций предоставляются из числа принадлежащих этим организациям участков на время установления трудовых отношений. Основаниями для предоставления наделов служат заявления работников и решение организации. Категории работников, имеющих право на служебные наделы, предусматриваются в законодательстве РФ и ее субъектов.

На основании постановления Совета Министров РСФСР от 20.03.1965 № 369 «О служебных наделах работников лесного хозяйства и лесной промышленности, охотничьих хозяйств, линейных работников железнодорожного транспорта, автомобильных дорог и речного флота» с последующими изменениями и дополнениями, для перечисленных работников, проживающих в сельской местности, поселках городского типа и городах районного подчинения (лесникам, лесозаготовителям, линейным работникам связи, магистральных трубопроводов, гидротехнических сооружений и др.) предусматриваются размеры предоставляемых участков (сенокоса, пашни) на семью: пашни — до 0,15—0,30 га, в малонаселенных районах — до 0,5 га; сенокоса — от 1 до 2 га.

5.4. Аренда земельных участков

В соответствии с гражданским и земельным законодательством земельные участки (за некоторым исключением) могут быть предоставлены их собственниками в аренду на определенный или неопределенный срок. Арендатор по истечении срока договора имеет преимущественное право на заключение нового договора. Он вправе передавать

свои права третьим лицам, в том числе сдавать участок в субаренду в пределах срока договора без согласия собственника при условии его уведомления, если договором не предусмотрено иное. Земельный участок может быть передан в аренду для государственных или муниципальных нужд либо для проведения изыскательских работ на срок до одного года.

Объект права аренды. Как при установлении права собственности на земельный участок подлежит определению объект права собственности, так и при установлении права аренды земельного участка или его части надлежит определять объект права аренды. Согласно ст. 607 ГК в аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты.

Как усматривается из материалов одного дела и установлено судами первой и апелляционной инстанций, истец в результате приватизации приобрел в собственность Ново-Лисихинский кирпичный завод. Площадь земельного участка, на котором был расположен объект приватизации, составляла 25 га. Этот участок истцом выкуплен или арендован не был. Свое право на заключение договора аренды земельного участка истец основывает на положениях ст. 35, 36 ЗК.

Изучив материалы дела и проверив доводы кассационной жалобы, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа не находит оснований для отмены обжалуемых судебных актов. В соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК собственник зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, имеет исключительное право на аренду этих участков.

Согласно п. 2 ст. 6 ЗК земельный участок как объект земельных отношений — это часть поверхности земли, границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. В соответствии с ч. 1 ст. 261 ГК территориальные границы земельного участка определяются в порядке, установленном земельным законодательством. Границы земельных участков описываются и удостоверяются в порядке, предусмотренном в Законе о землеустройстве и Законе о государственном кадастре, т.е. в рамках государственного кадастрового учета. Исходя из смысла ст. 36 ЗК при заключении договора аренды должна иметься кадастровая карта соответствующего земельного участка. Однако

кадастровой карты земельного участка, находящегося по адресу: г. Иркутск, в границах улиц 30-й Дивизии и Дальневосточной, не существует, в Едином государственном реестре земель данный участок не значится.

При указанных обстоятельствах суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что такого объекта гражданского и земельного права, как спорный земельный участок, не существует. В связи с отсутствием в настоящее время соответствующего объекта аренды (ст. 607 ГК) в иске о заключении договора аренды было отказано правильно. Вместе с тем Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа не ставит под сомнение само право истца на получение в аренду указанного земельного участка, но при этом его размеры и границы подлежат определению, описанию и удостоверению в установленном законом порядке.

Договор аренды участка. Земельные участки предоставляются их собственниками в аренду в соответствии с гражданским (гл. 34 ГК), земельным (ст. 22 ЗК) и иным природоресурсным законодательством. Арендатор земельного участка вправе передавать свои права и обязанности по договору аренды третьему лицу или лицам.

По одному из арбитражных дел заявитель считает, что согласно свидетельству на право бессрочного пользования от 19.03.2003, 14.11.2000, договору аренды от 05.04.2002 целевое назначение спорного земельного участка — ведение подземных работ открытым и подземным способами, а не строительство комплексной автозаправочной станции (АЗС), принадлежащей ООО «Киселевскжилпром». ОАО «Шахта № 12» указало, что Госгортехнадзор не давал разрешения на застройку площадей залегания каменного угля на горном отводе ОАО «Шахта № 12» в связи с отсутствием согласия недропользователя.

Из материалов дела следует, что распоряжением администрации г. Киселевска от 13.04.1995 с индивидуальным частным предприятием (ИЧП) «Вира» согласован земельный участок в районе переезда Зеленая Казанка для проектирования временной АЗС. Распоряжением администрации г. Киселевска от 24.10.1996 утвержден акт государственной приемочной комиссии и введена в эксплуатацию АЗС в районе ОАО «Шахта № 12» на три колонки, построенная на средства ИЧП «Вира». На имущественный комплекс АЗС ООО «Киселевскжилпром» выдано свидетельство

о государственной регистрации права собственности от 14.05.2001, которое не оспаривается.

Между Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству г. Киселевска и ООО «Киселевскжилпром» 31 марта 1998 г. был заключен договор аренды земельного участка под комплекс АЗС сроком на 10 лет. В приложении к договору аренды определены границы землепользования. Киселевским городским филиалом федерального государственного учреждения «Земельная кадастровая палата» по Кемеровской области 12 августа 2002 г. выдан кадастровый план земельного участка, в котором указана его площадь, в графе «Особые отметки» указано, что площадь соответствует материалам межевания.

При названных обстоятельствах у истца отсутствует право требовать освобождения спорной территории со ссылкой на ст. 222 ГК, ст. 62 ЗК, ст. 22, 25, 51 Закона о недрах. Суд апелляционной инстанции, оставляя решение без изменения, правомерно указал, что ООО «Киселевскжилпром» представило доказательства, подтверждающие, что имущественный комплекс АЗС возведен с соблюдением требований действующего законодательства.

Окончание срока аренды участка. Согласно ст. 610 ГК договор аренды заключается на срок, определенный договором, а согласно ст. 622 ГК при прекращении договора аренды арендатор обязан вернуть арендодателю имущество. Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа принял постановление, из которого следует, что администрация г. Братска обратилась в Арбитражный суд Иркутской области с иском к станичному казачьему обществу «Братское» и предпринимателю П. об обязанности освободить занимаемый земельный участок, расположенный в г. Братске, в жилом районе юго-восточнее трамплинов. Постановлением главы администрации г. Братска спорный земельный участок был предоставлен в аренду предпринимателю П. сроком на три года.

Письмами администрация извещала об истечении срока действия договора и об отказе в продлении срока его действия. После истечения срока действия договора аренды П. и станичное казачье общество «Братское» заключили договор купли-продажи недвижимого имущества, расположенного на спорном земельном участке. Указанный договор не зарегистрирован в установленном порядке. В п. 7 данного договора предусмотрено, что в силу п. 3 ст. 552 ГК поку-

патель — станичное казачье общество «Братское» — приобретает право пользования земельным участком на тех же условиях, что и продавец.

Удовлетворяя иски, суд правомерно исходил из того, что у ответчика отсутствует право на занятие спорного участка, поскольку к моменту заключения договора купли-продажи продавец не обладал какими-либо правами на него, которые могли перейти покупателю. Выводы суда соответствуют положениям п. 1 ст. 610 ГК, ст. 60 ЗК.

5.5. Права землеобладателей

Наиболее массовыми и главными участниками земельных отношений являются граждане и юридические лица, обладающие соответствующим правовым статусом, т.е. правами и обязанностями в области использования и охраны земель. В системе организационно-правового механизма обеспечения действия земельного права земельно-правовому статусу землеобладателей принадлежит существенная роль, которой корреспондируют многочисленные функции и обязанности государства и его должностных лиц.

Права собственников на использование участков. Собственник земельного участка имеет право использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, закрытые (обособленные) водоемы.

Согласно ст. 19 Закона о недрах землеобладатели, т.е. собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков вправе осуществлять без применения взрывных работ добычу песка, глины, торфа и других общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, а также строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м.

В соответствии с региональным законодательством землеобладатель может сооружать, устраивать и эксплуатировать бытовые колодцы и скважины на первом водоносном горизонте, не являющемся источником централизованного водоснабжения.

Собственник участка вправе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строе-

ния и сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

В соответствии с разрешенным использованием можно проводить оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные закрытые водоемы согласно установленным в законодательстве специальным требованиям. Эти требования предусматриваются прежде всего в Законе о мелиорации. Специальные требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель содержатся в ст. 43 Закона об охране окружающей среды. Это, в частности, принятие мер по обеспечению водохозяйственного баланса и экономному использованию вод, охраны земель, почв, лесной и иной растительности, животных и других организмов.

Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем.

Иные права собственности. Собственник земельного участка имеет право собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур, полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, за исключением случаев, когда он передает земельный участок в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное срочное пользование.

Эта норма, как и многие другие нормы ЗК, имеет гражданско-правовой характер, обусловленный представлением о земле не только как о природном ресурсе, но и как о недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю. Согласно ст. 261 ГК право собственности распространяется на находящиеся в границах участка поверхностный (почвенный) слой и замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения, если иное не установлено законом.

Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законодательством о недрах, водах, лесах, животном мире, об охране атмосферного воздуха, иными законами и не нарушает прав других лиц.

К иным законам может быть отнесен Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ, в котором регулируются использование воздушного пространства, включая полеты воздушных судов, ракет и других объектов, строительство высотных сооружений, выброс в атмосферу ухудшающих видимость веществ, проведение могущих представлять угрозу безопасности воздушного движения взрывных работ, запуск и перемещение в воздушном пространстве материальных предметов и иная деятельность, проводимая в целях удовлетворения потребностей граждан.

Права пользователей, владельцев и арендаторов земельных участков. Все остальные землеобладатели, т.е. лица, не являющиеся собственниками земельных участков, за исключением обладателей сервитутов, осуществляют вышеназванные права собственников земельных участков.

Однако права лиц, использующих земельный участок на основании частного сервитута, определяются договором; права лиц, использующих земельный участок на основании публичного сервитута, определяются законом или иным нормативным правовым актом, которым устанoвлен публичный сервитут.

У несобственников земельных участков отсутствует безграничное право распоряжения земельным участком по своему усмотрению. Этим права собственников кардинально отличаются от прав других землеобладателей. В остальных они идентичны.

5.6. Обязанности землеобладателей

Российская доктрина права предполагает взаимосвязь прав и обязанностей граждан, общества и государства, их взаимную ответственность друг перед другом. Многие западные политологи и юристы полагают, что обладание гражданами своими правами от рождения в условиях открытого гражданского общества и при наличии вековых традиций и опыта должно корреспондировать ответственности созданного ими правового государства за реализацию и гарантирование этих прав.

Эта либеральная теория нередко буксует при отсутствии ряда условий, состоящих в том, что сравнительно недавно предоставление гражданам новых экологических прав треть-

его или четвертого поколения должно сопровождаться возложением на них и соответствующих обязанностей — до тех пор, пока выполнение этих обязанностей не станет повседневной привычкой. Разумеется, такая конструкция лишь повышает роль и ответственность государства и его должностных лиц за выполнение своих координирующих, контрольно-надзорных и иных социальных и экологических задач и функций.

Экологические обязанности землеобладателей. Представление о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, предполагает рассмотрение общих природоохранных экологических обязанностей физических и юридических лиц в отношении земли.

В ст. 58 Конституции предусматривается обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Эта конституционная норма корреспондирует ст. 42 об экологических правах граждан и ст. 36 о свободном владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Экологические обязанности граждан конкретизируются в Законе об охране окружающей среды, согласно ст. 11 которого граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства.

Согласно законодательству граждане обязаны соблюдать установленные нормативы качества окружающей среды. Моральными требованиями являются обязанности своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

Экологические (природоресурсные и природоохранные) обязанности граждан классифицируются в Законе об охране окружающей среды: а) по стадиям; б) по видам хозяйственной деятельности. Выделяются следующие узловые моменты хозяйственной деятельности: размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, предприятий, сооружений и других объектов.

Кроме того, экологические требования дифференцируются по видам деятельности: в сельском хозяйстве, при мелиоративных работах, при эксплуатации энергетических, военных и оборонных объектов, в городах и иных населенных пунктах, при производстве и эксплуатации транспортных средств, объектов нефтегазодобывающих производств, при использовании радиоактивных материалов, химических веществ, от вредного биологического воздействия, шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, производственных и бытовых отходов.

Обширным правам должностных лиц государственного экологического контроля (принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и любой деятельности, причиняющей вред окружающей среде и несущей потенциальную опасность для здоровья человека) соответствуют обязанности всех организаций, должностных лиц и граждан исполнять эти решения, а банковских учреждений – прекращать финансирование запрещенной деятельности до отмены решения о ее запрете.

Овладение минимумом экологических знаний, необходимых для формирования экологической культуры граждан, обеспечивается обязательным преподаванием основ экологии во всех дошкольных, средних и высших учебных заведениях независимо от их профиля.

Руководители любого ранга, иные должностные лица и специалисты, граждане, связанные с деятельностью, оказывающей вредное влияние на окружающую среду и здоровье человека, обязаны иметь необходимую экологическую подготовку, которая учитывается при назначении на должность, аттестации и перееаттестации работников. Лица, не имеющие необходимой подготовки, не должны допускаться к выполнению работы, требующей соответствующих экологических знаний.

Невыполнение экологических обязанностей, например, по проведению государственной экологической экспертизы, и требований, содержащихся в заключениях экологической экспертизы, а также предоставление заведомо неправильных и необоснованных экспертных заключений влечет наложение на граждан и должностных лиц штрафа в административном порядке. Общественно опасные деяния предусматриваются в гл. 26 УК «Экологические преступления».

Обязанность соблюдать экологические требования при захоронении отходов. Одним из самых распространенных видов использования земель, где обязанности землеобладателей не соблюдаются, является захоронение отходов производства и потребления, в ходе которого необходимо выполнение экологических требований.

Так, в судебном заседании муниципальное унитарное предприятие (МУП) «Экологозащита» представило проект договора, по пунктам которого стороны не достигли соглашения и которые стали предметом рассмотрения судом. Решением Арбитражного суда Рязанской области договор на оказание услуг между МУП «Экологозащита» и ОАО «Сафьян» признан заключенным в редакции проекта, представленного МУП «Экологозащита».

Заявитель жалобы указывает на то, что апелляционная инстанция не приняла во внимание доводы и представленные доказательства, что в настоящее время у ОАО «Сафьян» не имеется свободных временных котлованов для захоронения отходов, так как они заполнены отходами 3-го и 4-го классов опасности, образующимися в процессе хозяйственной деятельности ОАО «Сафьян», и подлежат рекультивации. Таким образом, ОАО «Сафьян» не может производить захоронение своих опасных отходов в собственные объекты, числящиеся у него на балансе как «временные котлованы для захоронения отходов».

Проверив материалы дела, суд кассационной инстанции счел необходимым отменить решение суда и постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Рязанской области, а дело передать на новое рассмотрение в первую инстанцию того же суда по следующим основаниям.

Апелляционная инстанция согласилась с выводами суда первой инстанции, указав на то, что размещение опасных отходов 3-го и 4-го классов по договору производится на объекте поселка Дашки (район дер. Храпово), который числится на балансе ОАО «Сафьян» как «временный котлован для захоронения отходов». По техническим характеристикам он представляет собой специально оборудованный котлован с битумной гидроизоляцией и подъездными путями для складирования промышленных токсичных отходов. Названный объект, на котором размещаются токсичные промышленные отходы, по заключаемому договору сторон согласно требованиям экологических правил не подпадает под понятие свалки.

Выводы судов первой и апелляционной инстанций недостаточно обоснованны, поскольку сделаны без учета и надлежащей оценки других имеющихся в материалах дела доказательств. В частности, в заявках ОАО «Сафьян» на получение разрешения для размещения производственных отходов и в разрешениях на размещение отходов значится санкционированная свалка как объект, на котором захоронение отходов разрешается.

В письмах Комитета природных ресурсов Рязанской области указано, что объект, эксплуатируемый МУП «Экологозащита», не отвечает экологическим требованиям, предъявляемым к полигонам по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов. При принятии судебных актов суды не учли также постановление мэра г. Рязани «О передаче санкционированной свалки промышленных отходов на баланс Департамента городских префектур», постановление администрации г. Рязани «О передаче в бессрочное (постоянное) пользование МУП «Экологозащита» земельного участка под размещение и эксплуатацию свалки для промышленных отходов».

Из вышеперечисленных доказательств следует, что в эксплуатации МУП «Экологозащита» находится только санкционированная свалка; в заявках ОАО «Сафьян» и разрешениях на размещение отходов в качестве объекта, на котором допускается их захоронение, также указана санкционированная свалка. В суд кассационной инстанции сторонами было представлено постановление Комитета природных ресурсов Рязанской области «О приостановлении эксплуатации карты по захоронению отходов 3-го класса опасности на территории МУП «Экологозащита».

Обязанности в области охраны и использования земель. Земельные обязанности физических и юридических лиц предусматриваются в ряде природоресурсных и природоохранных законов РФ и субъектов РФ, иных нормативных правовых актах, регулирующих земельные общественные отношения в различных сферах жизни. Все эти нормы должны соответствовать требованиям ЗК.

В Законе об особо охраняемых природных территориях предусматриваются правила поведения граждан на землях и территориях национальных парков, природных заповедников, заказников, ботанических садов, природных парков, а также обязанности должностных лиц этих государствен-

ных учреждений обеспечивать установленный в них режим и правопорядок.

Предусмотренные в ст. 58 Конституции обязанности развиваются и конкретизируются в природоресурсном законодательстве.

Согласно ЗК и иным законодательным актам РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;
- своевременно производить платежи за землю;
- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;
- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий;
- выполнять иные требования, предусмотренные ЗК, федеральными законами.

По сравнению с ЗК РСФСР новеллами являются обязанности землеобладателей сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельном участке; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, когда сроки их освоения предусмотрены договорами; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

Указанные требования предусматриваются в Градостроительном кодексе, Законе об охране окружающей сре-

ды, Федеральном законе от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и других нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней.

Обязанности недропользователей. Обязанности пользователей недр и землеобладателей, которым земельные участки предоставлены для разработки полезных ископаемых (см. гл. 13 «Земли промышленности и иного специального назначения»), предусматриваются в ст. 22 Закона о недрах. Специфическими обязанностями в этой области использования и охраны земель являются:

— соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ; недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых; ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность;

— представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, органы государственной статистики;

— безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами; соблюдение утвержденных стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, земель, лесов, вод, зданий и сооружений от вредного влияния работ по использованию недр;

— приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (рекультивация); выполнение условий лицензии или соглашения о разделе продукции, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами.

Актуализация проблем обеспечения ресурсно-сырьевой базы страны потребовала возложения на земле- и недропользователей обязанностей по сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений или в иных хозяйственных целях, а также по ликвидации в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию.

Государство усиливает контроль за выполнением гражданами своих земельных и иных экологических обязанностей. Так, к пользователям недр или привлекаемым ими другим юридическим и физическим лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией, свидетельством или дипломом на проведение соответствующего вида деятельности: геологической съемки, поиска, разведки, разных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений.

Права собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения земельными участками, ограниченного пользования чужими земельными участками, аренды земельных участков, безвозмездного срочного пользования земельными участками защищаются государством в судебном порядке на основании земельного, гражданского и иных отраслей российского законодательства.

В правовом государстве предполагается наделение физических и юридических лиц соответствующими правами и обязанностями в области земельных отношений. Обеспечение государством прав землеобладателей означает как возможности реализации ими этих прав, так и надлежащее выполнение обязанностей.

Обязанности собственника и муниципального образования. При рассмотрении прав и обязанностей землеобладателей представляют интерес взаимоотношения юридических лиц и органов публичной власти, обостряющиеся по поводу захоронения в земле токсичных отходов в период банкротства предприятия. В рамках конкурсного производства, введенного в ОАО «Волгодонский химзавод», администрация г. Волгодонска обратилась с заявлением, в котором просила продлить срок конкурсного производства на шесть месяцев. Заявление мотивировано тем, что в г. Волгодонске сложилась крайне тяжелая ситуация в области землепользования, экологии и охраны окружающей природной среды. На территории ОАО «Волгодонский химзавод» находятся опасные отходы 2, 3, 4-го классов опасности в общем количестве 194 324 т.

В соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» ОАО «Волгодонский химзавод» как собственник объектов размещения опасных отходов должен надлежащим образом

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:

1. Дипломы, курсовые, чертежи...
2. Диссертации и научные работы.
3. Школьные задания.

Онлайн-консультации.

ЛЮБАЯ тематика,
в том числе ТЕХНИКА.

Приглашаем авторов.

УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:
полные тексты в электронной библиотеке
www.учебники.информ2000.рф.