



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**С. А. Боголюбов**

# **ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО**

**УЧЕБНИК ДЛЯ СПО**

**6-е издание, переработанное и дополненное**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом  
среднего профессионального образования  
в качестве учебника для студентов образовательных учреждений  
среднего профессионального образования*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)**

**Москва ■ Юрайт ■ 2015**

УДК 34(075.32)  
ББК 67.407я723  
Б74

**Автор:**

**Боголюбов Сергей Александрович** — профессор, доктор юридических наук, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор кафедры административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заслуженный деятель науки Российской Федерации.

**Рецензенты:**

кафедра земельного права Государственного университета по землеустройству;

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

**Боголюбов, С. А.**

Б74 Земельное право : учебник для СПО / С. А. Боголюбов. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 368 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-9916-4554-6

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 образовательных учреждений среднего профессионального образования.*

УДК 34(075.32)  
ББК 67.407я723

Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»



© Боголюбов С. А., 2006

© Боголюбов С. А., 2014, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2015

ISBN 978-5-9916-4554-6

# Оглавление

Принятые сокращения .....	10
Предисловие .....	13

## Раздел I ОБЩАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 1. Земельное право как учебная дисциплина .....</b>	<b>20</b>
1.1. Предмет земельного права .....	20
<i>Обусловленность земельного права. Возможности земельного права. Земельные правоотношения. Институты, система и принципы земельного права. Развитие земельного права</i>	
1.2. Соотношение земельного и иных отраслей права .....	28
<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 .....	36
<i>Экологизация земельного и иных отраслей права. Административно-правовой метод. Гражданско-правовой метод. Сочетание административного и гражданско-правового методов. Историко-правовой метод. Прогностический метод</i>	
<b>Глава 2. Источники земельного права .....</b>	<b>44</b>
2.1. Понятие и виды источников земельного права .....	44
<i>Понятие источника земельного права. Виды источников права. Нормативный правовой акт — основной источник земельного права</i>	
2.2. Закон — высшая форма нормативного правового акта .....	47
<i>Преимущества закона как источника права. Конституция РФ. Федеральные законы как источники земельного права</i>	
2.3. Подзаконные акты .....	50
<i>Указы Президента РФ. Акты Правительства РФ. Президент РФ и Правительство РФ — субъекты законодательной инициативы. Ведомственные акты. Локальные акты</i>	
2.4. Значение общих принципов, договоров и обычаев .....	55
<i>Общие принципы права. Договоры. Правовые обычаи</i>	
<b>Глава 3. Организационно-правовой механизм обеспечения действия земельного права .....</b>	<b>58</b>
3.1. Государственное управление использованием и охраной земель .....	58
<i>Место государства в регулировании и реализации земельных отношений. Полномочия Российской Федерации по установ-</i>	

*лению и ограничению прав землеобладателей. Состав земель в Российской Федерации. Государственные гарантии землепользования малочисленных народов. Полномочия субъектов РФ и муниципальных образований. Классификация органов земельного управления*

3.2. Мониторинг земель и землеустройство .....	70
<i>Цели и принципы мониторинга земель. Принципы мониторинга земель. Содержание мониторинга земель. Виды и содержание землеустройства. Порядок проведения землеустройства</i>	
3.3. Государственный кадастровый учет земельных участков .....	77
<i>Цели кадастрового учета земельных участков. Принципы кадастрового учета земельных участков. Порядок ведения государственного кадастра недвижимости. Разнообразие кадастровых документов. Соотношение государственного кадастра недвижимости и землеустройства</i>	
3.4. Регулирование экономических отношений в области использования и охраны земель .....	84
<i>Плата за землю и оценка земли. Предпринимательство, направленное на рациональное использование и охрану земель. Управление качеством земель и окружающей среды. Использование аудита. Экономическое стимулирование рационального использования земель</i>	
<b>Глава 4. Охрана земель .....</b>	<b>91</b>
4.1. Содержание охраны земель .....	91
<i>Цели охраны земель. Охрана земель как основ жизни и деятельности народов. Реализация целей охраны земель</i>	
4.2. Способы охраны земель .....	94
<i>Нормативная правовая база охраны земель. Охрана земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению. Экологическая экспертиза</i>	
4.3. Сохранение плодородия .....	98
<i>Рекультивация земель. Сохранение плодородия лесных почв. Регистрация снижения плодородия. Восстановление земель</i>	
<b>Глава 5. Правомочия собственников и иных землеобладателей .....</b>	<b>103</b>
5.1. Право собственности на земельный участок .....	103
<i>Право собственности на земельный участок физических и юридических лиц. Регистрация права частной собственности на земельный участок. Право государственной собственности на землю. Право муниципальной собственности на землю. Доказывание права собственности на участок</i>	
5.2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками .....	109
<i>Сохранение права постоянного бессрочного пользования. Постоянное бессрочное пользование земельным участком казенного предприятия. Признание права постоянного бессрочного пользования</i>	

5.3. Пожизненное наследуемое владение и безвозмездное срочное пользование.....	115
<i>Право пожизненного наследуемого владения. Безвозмездное срочное пользование. Служебные наделы</i>	
5.4. Аренда земельных участков.....	117
<i>Объект права аренды. Договор аренды участка. Окончание срока аренды участка</i>	
5.5. Права и обязанности землеобладателей.....	120
<i>Права собственников на использование участков. Иные права собственников. Права пользователей, владельцев и арендаторов земельных участков. Сочетание прав и обязанностей. Обязанности в области охраны и использования земель. Экологические обязанности землеобладателей. Обязанность соблюдать экологические требования при захоронении отходов. Обязанности недропользователей. Обязанность использовать участок по целевому назначению</i>	

## **Глава 6. Возникновение прав на земельные участки.... 131**

6.1. Основания возникновения прав землеобладателей... 131	
<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.....	140
<i>Порядок предоставления земельных участков для строительства. Принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства. 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. Выбор участка. Отвод земельного участка с учетом общественного мнения</i>	
6.3. Оформление прав на земельные участки.....	148
<i>Значение государственной регистрации прав на земельный участок. Оформление права собственности на участок. Предоставление участка после его надлежащего оформления</i>	

## **Глава 7. Ограничения и прекращение прав на земельные участки ..... 155**

7.1. Ограничения прав землеобладателей .....	155
<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 .....	160
<i>Изъятие участка для государственных или муниципальных нужд. Уведомление об изъятии. Предоставление при изъятии участка равноценного взамен изъятого. Прекращение пользования участком в случае существенного снижения плодородия земель</i>	
7.3. Прекращение аренды и отказ от участка.....	166
<i>Прекращение прав аренды участка с предоставлением другого участка. Прекращение аренды участка по истечении срока договора. Отказ от использования участка. Проверка обстоятельств прекращения и отказа от права на участок</i>	
<b>Глава 8. Защита земельных прав.....</b>	<b>171</b>
8.1. Восстановление нарушенного права на земельный участок .....	171
<i>Пресечение действий, нарушающих право на участок. Защита от самовольного занятия участка. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права. Устранение препятствий в пользовании участком</i>	
8.2. Судебное рассмотрение земельных споров.....	176
<i>Судебное оспаривание акта публичной власти. Судебный порядок рассмотрения земельных споров. Сохранение преимущественности земельных отношений. Обеспечение судом земельного правопорядка</i>	
8.3. Земельный надзор и контроль .....	183
<i>Функции государственного земельного контроля (надзора). Ограничения государственного земельного надзора и контроля. Муниципальный контроль за использованием и охраной земель. Нормативная правовая база общественного земельного контроля. Субъекты и направления производственного земельного контроля</i>	
<b>Глава 9. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель.....</b>	<b>191</b>
9.1. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения.....	191
<i>Дисциплинарные и иные формы юридической ответственности за земельные правонарушения. Условия применения дисциплинарной ответственности. Виды дисциплинарной ответственности</i>	
9.2. Гражданско-правовая ответственность.....	194
<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>	
9.3. Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения.....	201
<i>Виды административных правонарушений в области охраны и использования земель. Виды экологических преступлений. Земельные преступления</i>	
9.4. Правоохранительная практика.....	205
<i>Аварийный сброс — экологическое правонарушение. Доказательства земельного правонарушения. Расчет причиненного</i>	

*ущерба. Обоснование причиненного вреда и привлечения к ответственности. Возложение судом обязанности по восстановлению нарушенного состояния. Законность административного взыскания*

<b>Литература .....</b>	<b>214</b>
-------------------------	------------

## **Раздел II ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

<b>Глава 10. Земли сельскохозяйственного назначения.....</b>	<b>218</b>
--	------------

10.1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения.....	218
---	-----

*Цели и субъекты сельскохозяйственного землепользования. Состав земель сельскохозяйственного назначения. Значение состава сельскохозяйственных земель*

10.2. Особенности использования сельскохозяйственных угодий.....	222
--	-----

*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*

10.3. Особенности предоставления земель сельскохозяйственного назначения.....	229
---	-----

*Ведение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства. Предоставление земель для садоводства, огородничества и дачного строительства. Защита земельных прав члена садоводческого товарищества. Фонд перераспределения земель*

<b>Глава 11. Земли населенных пунктов .....</b>	<b>234</b>
---	------------

11.1. Назначение и правовой режим земель населенных пунктов.....	234
--	-----

*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. Границы и особенности землепользования населенных пунктов*

11.2. Зонирование территорий населенных пунктов.....	242
--	-----

*Состав земель населенных пунктов. Земли общественного использования. Ограничения землепользования. Пригородные зоны. Цели создания и режим земель пригородных зон*

11.3. Земельные и градостроительные требования.....	251
---	-----

*Правила землепользования и застройки. Соотношение земельных и градостроительных требований. Градостроительный регламент. Выполнение градостроительных требований*

<b>Глава 12. Земли промышленности и иного специального назначения .....</b>	<b>256</b>
12.1. Порядок использования и охраны земель промышленности и иного специального назначения.....	256
<i>Управление землями промышленности и иного специального назначения. Земли под приватизированными предприятиями. Возможности установления охранных зон</i>	
12.2. Земли промышленности и энергетики .....	259
<i>Цели и размеры предоставления земель промышленности. Использование земель для недропользования. Отказ в предоставлении земель для недропользования. Земли энергетики</i>	
12.3. Земли транспорта и связи .....	263
<i>Особенности использования земель железнодорожного и автомобильного транспорта. Земли водного и трубопроводного транспорта. Земли воздушного транспорта. Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики</i>	
12.4. Земли для обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности .....	267
<i>Земли для обеспечения космической деятельности. Использование участков под эпизодическое падение ракет. Земли обороны и безопасности. Запретные зоны. Земли для обеспечения Государственной границы РФ. Особенности землепользования в закрытых административно-территориальных образованиях</i>	
<b>Глава 13. Земли особо охраняемых территорий и объектов .....</b>	<b>273</b>
13.1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий .....	273
<i>Виды и состав земель особо охраняемых территорий. Развитие особо охраняемых территорий. Режим использования и охраны</i>	
13.2. Земли особо охраняемых природных территорий... ..	276
<i>Значение земель особо охраняемых природных территорий. Земли заповедников. Национальные парки. Земли заказников. Земли памятников природы. Особый режим охраны земель</i>	
13.3. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.....	282
<i>Нормативная правовая база. Округа охраны и их режим. Включение земель в состав курортов</i>	
13.4. Земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения.....	285
<i>Земли природоохранного назначения. Выделение водоохраных зон. Прибрежные защитные полосы. Земли рекреационного назначения. Земли историко-культурного назначения</i>	
13.5. Особо ценные земли.....	293
<i>Новый особый вид земель. Режим использования и охраны особо ценных земель. Особые требования</i>	



<b>Глава 14. Земли лесного фонда.....</b>	<b>296</b>
14.1. Правовой режим земель лесного фонда.....	296
<i>Развитие земельных и лесных отношений. Правовое понимание лесного участка и леса. Права собственности на земли лесного фонда. Права граждан на лесопользование</i>	
14.2. Особенности правовой охраны земель лесного фонда.....	301
<i>Экологическое и экономическое значение земель лесного фонда. Деление лесов по целевому назначению. Особо защитные участки</i>	
14.3. Особенности управления землями лесного фонда....	306
<i>Разграничение полномочий по управлению использованием и охраной земель лесного фонда. Функции Рослесхоза. Имущественные отношения на землях лесного фонда</i>	
<b>Глава 15. Земли водного фонда и земли запаса .....</b>	<b>310</b>
15.1. Правовой режим земель водного фонда .....	310
<i>Понятие и значение земель водного фонда. Права на земли водного фонда. Землепользование, связанное с водопользованием</i>	
15.2. Направления охраны и цели использования земель водного фонда.....	314
<i>Направления охраны земель водного фонда. Приоритетность питьевого водоснабжения. Гидроэнергетика, рыбное и охотничье хозяйство. Судходство и сплав древесины. Рекреация, пожарная безопасность</i>	
15.3. Земли запаса .....	320
<i>Резервное назначение земель запаса. Выделение земель запаса. Создание земельных фондов. Прекращение аренды и перевод участка в земли запаса</i>	
<b>Глава 16. Правовое регулирование земельных отношений в зарубежных странах.....</b>	<b>324</b>
16.1. Европа .....	325
<i>Восточная Европа, Финляндия. Франция. Германия. Другие сложносоставные государства. Земельные отношения в Испании и Португалии</i>	
16.2. Американский континент .....	339
<i>Регулирование земельных отношений в США. Общественные движения. Латинская Америка</i>	
16.3. Азия.....	347
<i>Казахстан. Узбекистан. Турция. Китай. Вьетнам</i>	
<b>Литература .....</b>	<b>359</b>
<b>Темы рефератов .....</b>	<b>361</b>
<b>Об авторе.....</b>	<b>367</b>

# Принятые сокращения<sup>1</sup>

## 1. Нормативные правовые акты

**Конституция** — Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993

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

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

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

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

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

**Градостроительный кодекс** — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ

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

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

**ЗК РСФСР** — Земельный кодекс РСФСР, утвержденный Верховным Советом РСФСР 25.04.1991 № 1103-1 (утратил силу)

---

<sup>1</sup> В тексте учебника наименования органов государственной власти РФ сокращены в соответствии с Перечнем, утв. распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16.07.2008 № 943/788.

**КоАП** – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**ЛК** – Лесной кодекс Российской Федерации – Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ

**НК** – Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая – Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая – Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**ТК** – Трудовой кодекс Российской Федерации – Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК** – Уголовный кодекс Российской Федерации – Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК** – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации – Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Закон о недрах** – Закон Российской Федерации – Федеральный закон 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 земель** – Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»

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

**Закон о государственном кадастре недвижимости** – Федеральный закон от 13.05.2008 № 66-ФЗ «О Государственном кадастре недвижимости»

**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 законодательных 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. 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 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.

Внимание читателей — студентов, преподавателей, землеустроителей, иных работников земельных государственных и муниципальных органов, юристов предлагается учебник, составленный на базе многолетнего опыта преподавания учебной дисциплины «Земельное право» в 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.

Методика изложения учебного материала учитывает уровень развития и масштабы современных знаний студентов. 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, 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 начале каждой главы приводятся профессиональные компетенции, необходимые для повторения пройденного материала, причем они не дублируют названия глав и подразделов учебника, как и примерные темы для написания рефератов (см. приложение). Они показывают, что должен обучающийся знать после изучения материала главы, рассчитаны на сообразительность студентов и предполагают работу с литературой, списком которой завершаются Общая и Особенная части учебника.

Профессиональные задачи выпускников включают участие в подготовке и оформлении правовых актов, составление и правовую экспертизу юридических документов (в том числе в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции), осуществление правового воспитания.

Выпускник должен уметь обеспечивать соблюдение земельного законодательства субъектами права, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры, толковать и реализовывать нормы материального и процессуального права, юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства, выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать преступления и иные правонарушения, осуществлять их предупреждение, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению.

Обучающийся должен владеть навыками подготовки юридических документов, квалифицированного консультирования по вопросам земельного права; выявления, оценки и пресечения коррупционного поведения.

Для полноценного изучения и уяснения земельного права студенту необходимо кроме настоящего учебника иметь и использовать — 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 порядок. На остальные законы, участвующие в регулировании земельных отношений, в учебнике даются отсылки.

Изменения и дополнения к законодательным актам, новеллы земельного права 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.

Главная задача, которая стоит перед земельным законодательством, — 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 сочетания 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 законодательств, 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 земель.

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 кассационных и апелляционных инстанций, арбитражных судов федеральных округов публикуются впервые<sup>1</sup>.

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 интересны приемы и методы, с помощью которых закон и государство обеспечивают земельный правопорядок.

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, показ земельного права в его динамике и развитии, проецирование проводимой в стране федеративной и административной реформ на земельные отношения.

В издании отражаются изменения земельного законодательства РФ и результаты его реализации, адекватные модернизации общественной и социальной жизни страны, глобализации экономических вызовов и процессов второго десятилетия XX в.

---

<sup>1</sup> При изучении материалов судебной практики, включенных в учебник, следует иметь в виду, что судебные акты основываются на нормах законодательства, действующего на момент их постановления.



**Раздел I**

**ОБЩАЯ ЧАСТЬ**



# Глава 1

## ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

---

В результате изучения данной главы студент должен *знать*:

- что понимается под земельными правоотношениями, под земельным правом;
  - зачем изучается земельное право и в чем его социальное предназначение;
  - какие общественные отношения регулируют земельное, природоресурсное, экологическое право, в каких отношениях они состоят между собой и с другими отраслями права;
  - почему и каким образом осуществляется экологизация российского права и законодательства;
  - в чем значение историко-правового и прогностического методов при изучении земельных правоотношений.
- 

### 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 при-

рода 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 докладом «О состоянии окружающей природ-

ной 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 распахивать сельскохозяйственные угодья, производить продукты питания, обогреть и осветить 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.

**Земельные правоотношения.** 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).

Земельным правом регулируются земельные отношения, которые, будучи упорядочены, урегулированы нормами земельного права и законодательства, становятся земельными правоотношениями, занимающими важное место среди других урегулированных правом и законодательством общественных отношений.

Общие правила использования и охраны земель обладают всеми признаками, присущими другим отраслям права. Они носят волевой характер, т.е. создаются людьми по их усмотрению для упорядочения имеющих социальное значение общественных отношений. Некомпетентный, импровизаторский подход и отсутствие научной обоснованности при регулировании этих отношений посредством создания 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 и общественные отношения, 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. 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, 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, владельцев 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 населенных пунктов, 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 земельное право приобрело статус самостоятельной отрасли советского права.

Во второй половине XX в. стали очевидными неполнота, недостаточность лишь природоресурсного подхода: невозобновляемость земель и многих других природных ресурсов, их взаимосвязь обусловили необходимость абстрагирования 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 и не использовало 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, мо-

гут 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, адми-

нистративного, 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 недвижимости 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.

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 ходе охоты, рыболовства, добычи и использования иных биологических ресурсов также могут возникать земельные правоотношения.

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 природоресурсное законодательство РФ включают-ся иные законы, которые, не являясь природоресурсными, оказывают на использование земельных 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 и ядохимикатами»; от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

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 законодательства. 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 эколо-

гической 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.

Многие авторы не причисляют атмосферный воздух к традиционным природным ресурсам. А куда его надо включать — ведь не подвергается сомнению, что он окружает человека и составляет часть природы? Можно предполагать, что атмосферный воздух, не являясь напрямую природным ресурсом, является частью природы, поэтому регулируемые в этой сфере отношения могут считаться природоохранными правоотношениями.

Примерно также обстоит дело с отходами производства и потребления: они, разумеется, не признаются природным ресурсом, но в наибольшей степени влияют на состояние окружающей среды, захораниваются в землю и ее недра, следовательно, затрагивают земельные правоотношения.

**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.

Базовые положения содержатся в ст. 36 Конституции РФ, согласно которой граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Общие нормы ГК влияют на регулирование отношений по поводу охраны и использования земель и объектов иных природных ресурсов. В п. 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 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 законодательств 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 сообщест-

вом 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 России в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им части полномочий России или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для России (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, и на 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 российского 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, административному 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 «исключитель-

ная» 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 насаждения, объекты животного мира, древесина, добытые, т.е. извлеченные из недр полезные ископаемые, обводненные карьеры и пруды.

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 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 сбережение 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, миллионы 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 надзора и 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 немаловажен, 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.

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 дополняя 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