

С. А. Боголюбов

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

9-е издание, переработанное и дополненное

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

**Книга доступна на образовательной платформе «Юрайт» urait.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2021

УДК 34(075.32)
ББК 67.407я723
Б74

Автор:

Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Рецензенты:

Устюкова В. В. — доктор юридических наук, профессор, заведующая отделом аграрного и земельного права института государства и права Российской академии наук;

Кафедра земельного права Государственного университета по землеустройству.

Боголюбов, С. А.

Б74 Земельное право : учебник для среднего профессионального образования / С. А. Боголюбов. — 9-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 287 с. — (Профессиональное образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-14851-0

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

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

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования, обучающихся по направлениям и специальностям «Юриспруденция», а также для аспирантов и преподавателей юридических ссузов.

УДК 34(075.32)

ББК 67.407я723

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

© Боголюбов С. А., 2017

© Боголюбов С. А., 2021, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2021

ISBN 978-5-534-14851-0

Оглавление

Об авторе.....	7
Принятые сокращения.....	9
Предисловие	11

Раздел I ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Земельное право как учебная дисциплина.....	17
1.1. Предмет земельного права.....	17
1.2. Соотношение земельного и иных отраслей права	23
1.3. Методы земельного права.....	29
Тема 2. Источники земельного права	36
2.1. Понятие и виды источников земельного права	36
2.2. Закон — высшая форма нормативного правового акта	38
2.3. Подзаконные акты	41
2.4. Значение общих принципов, договоров и обычаев	45
Тема 3. Организационно-правовой механизм обеспечения действия земельного права	48
3.1. Государственное управление использованием и охраной земель.....	48
3.2. Мониторинг земель и землеустройство	58
3.3. Государственный кадастровый учет земельных участков	62
3.4. Регулирование экономических отношений в области использования и охраны земель	68
Тема 4. Охрана земель	73
4.1. Содержание охраны земель	73
4.2. Способы охраны земель	75
4.3. Сохранение плодородия.....	79
Тема 5. Правомочия собственников и иных землеобладателей.....	83
5.1. Право собственности на земельный участок	83
5.2. Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.....	87
5.3. Пожизненное наследуемое владение и безвозмездное срочное пользование	92
5.4. Аренда земельных участков.....	94
5.5. Права и обязанности землеобладателей	96

Тема 6. Возникновение прав на земельные участки.....	104
6.1. Основания возникновения прав землеобладателей	104
6.2. Порядок предоставления прав на земельные участки	108
6.3. Оформление прав на земельные участки	113
Тема 7. Ограничения и прекращение прав на земельные участки	119
7.1. Ограничения прав землеобладателей.....	119
7.2. Изъятие участков у землеобладателей	124
7.3. Прекращение аренды и отказ от участка.....	128
Тема 8. Защита земельных прав	132
8.1. Восстановление нарушенного права на земельный участок	132
8.2. Судебное рассмотрение земельных споров.....	135
8.3. Земельный надзор и контроль	140
Тема 9. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель	147
9.1. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения.....	147
9.2. Гражданско-правовая ответственность	149
9.3. Административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения	155
9.4. Правоохранительная практика	157
Литература	164

Раздел II ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 10. Земли сельскохозяйственного назначения.....	169
10.1. Понятие и состав земель сельскохозяйственного назначения ...	169
10.2. Особенности использования сельскохозяйственных угодий	173
10.3. Особенности предоставления земель сельскохозяйственного назначения.....	178
Тема 11. Земли населенных пунктов.....	183
11.1. Назначение и правовой режим земель населенных пунктов	183
11.2. Зонирование территорий населенных пунктов	188
11.3. Земельные и градостроительные требования.....	194
Тема 12. Земли промышленности и иного специального назначения.....	199
12.1. Порядок использования и охраны земель промышленности и иного специального назначения.....	199
12.2. Земли промышленности и энергетики.....	202
12.3. Земли транспорта и связи	205
12.4. Земли для обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности	208

Тема 13. Земли особо охраняемых территорий и объектов	214
13.1. Понятие и состав земель особо охраняемых территорий	214
13.2. Земли особо охраняемых природных территорий	216
13.3. Земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов	222
13.4. Земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения.....	224
13.5. Особо ценные земли.....	230
Тема 14. Земли лесного фонда	233
14.1. Правовой режим земель лесного фонда	233
14.2. Особенности правовой охраны земель лесного фонда	237
14.3. Особенности управления землями лесного фонда	240
Тема 15. Земли водного фонда и земли запаса	243
15.1. Правовой режим земель водного фонда.....	243
15.2. Направления охраны и цели использования земель водного фонда.....	246
15.3. Земли запаса.....	251
Тема 16. Правовое регулирование земельных отношений в зарубежных странах	254
16.1. Европа	255
16.2. Американский континент	265
16.3. Азия.....	271
Литература	280
Новые издания по дисциплине «Земельное право»	282
Темы рефератов.....	283

Об авторе

Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук (1990), профессор (1993) кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, заслуженный деятель науки Российской Федерации (1999), научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Родился в 1936 г. в г. Москве. В 1959 г. окончил юридический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. В 1960-е гг. работал в органах прокуратуры г. Москвы, в 1970-х гг. — в аппарате Верховного Совета РСФСР. Преподавательской деятельностью занимается с 1975 г. С 1981 г. работает в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Руководил рабочими группами по подготовке федеральных законопроектов об охране окружающей природной среды, об общественных объединениях, об основах охраны окружающей среды, о зонах чрезвычайной экологической ситуации, о зеленых насаждениях в городах, об охране озера Байкал, законопроектов РФ и субъектов РФ о земле.

Был инициатором и организатором международных, всероссийских и региональных научно-практических конференций в Москве, Саранске, Чебоксарах, Омске, Оренбурге, Уфе. Принимал активное участие в международных конференциях в Белоруссии, Украине, Туркмении, Болгарии, США, Монголии, Германии, Польше, Казахстане, Китае, Сирии, Турции.

Автор более 800 опубликованных работ, среди которых: «Природа: что мы можем» (1987), «Природоохранительная деятельность общественности: правовые формы» (1988), учебные программы и учебники для вузов.

«Экологическое право» (1999, 2001, 2014) и «Земельное право» (2006, 2008, 2014), монографии «Правотворчество в сфере экологии», «Реализация экологической политики посредством права», «Земельное право России и Казахстана. Проблемы развития, процессуальные формы реализации» (в соавторстве с Б. Ж. Абдраимовым).

Руководитель авторских коллективов, редактор и соавтор комментариев к Законам «Об охране окружающей природной среды»,

«О недрах», «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха», «О мелиорации земель», «О гидрометеорологической службе», «О разграничении государственной собственности на землю», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также к Водному, Лесному, Земельному, Градостроительному кодексам Российской Федерации; учебников для вузов «Земельное право», «Правоведение», «Экология» и «Аграрное право»; юридического энциклопедического словаря «Экология», пособия для землевладельцев «Земля и право», сравнительно-правового анализа «Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ», а также ряда монографий, изданных в 1996—2017 гг.

Член редакционных коллегий журналов «Экологическое право», «Законодательство и экономика», «Аграрное и земельное право», «Право и экономика», «Право и государство: теория и практика».

За большой вклад в развитие юридической науки и совершенствование российского законодательства награжден орденом Дружбы (2010). Член диссертационных советов по защите кандидатских и докторских диссертаций при Институте законодательства и сравнительного правоведения, при Институте государства и права РАН.

Принятые сокращения¹

Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020

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

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

ГК РФ — 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 РФ — 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 РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ

ЗК РФ — 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)

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

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

НК РФ — 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 РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

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

¹ В тексте курса 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.

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 кадастровой деятельности — Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»

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

Закон о введении в действие ЗК РФ — 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»

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 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 студентов, аспирантов, преподавателей, землеустроителей, иных работников земельных государственных и муниципальных органов, юристов предлагается курс, составленный на базе государственных стандартов Минобрнауки России и многолетнего опыта преподавания учебной дисциплины «Земельное право» в юридических и аграрных учебных заведениях.

При написании ряда тем использованы законопроектные, учебные и научные авторские разработки, результаты парламентских и общественных слушаний и научно-практических конференций, новейшая литература методического и монографического характера.

Методика изложения учебного материала учитывает уровень развития и масштабы современных знаний студентов государственных и негосударственных вузов и иных учебных заведений. Структура курса предполагает расположение информации для усвоения и размышлений от общего, основного — к частному, детальному, от простого — к сложному.

Наиболее актуальные вопросы, например, о правах собственности (владения, пользования и распоряжения), землеустройстве, земельном надзоре и контроле, о совершенствовании законодательства и правоприменения, рассмотрены более подробно, поскольку этот материал может использоваться не только в учебном процессе, но и как справочный, представляющий интерес для землеобладателей, работников Росреестра.

В начале каждой темы приводятся профессиональные компетенции, необходимые для освоения и повторения пройденного материала, причем они не дублируют названия тем и подразделов курса, как и примерные темы для написания рефератов. Они показывают,

какие необходимые знания должен освоить обучающийся после изучения материала темы, рассчитаны на сообразительность студентов и предполагают работу с литературой, списком которой завершаются Общая и Особенная части курса.

Профессиональные задачи студентов 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 в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования.

Выпускник в результате изучения дисциплины должен освоить:

трудовые действия

- владение навыками подготовки юридических документов, квалифицированного консультирования по вопросам земельного права;

- преподавания его на необходимом теоретическом и методическом уровне;

- выявления, оценки и пресечения коррупционного поведения;

необходимые умения

- 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.

Для полноценного изучения и уяснения земельного права студенту необходимо кроме настоящего курса иметь и использовать — Конституцию РФ, обладающую высшей силой и имеющую прямое действие на всей территории нашей страны, и ЗК РФ, которому должны соответствовать нормы всех иных правовых актов, регулирующих земельные отношения и обеспечивающих земельный правопорядок. На остальные законы, участвующие в регулировании земельных отношений, в курсе даются отсылки.

Изменения и дополнения к законодательным актам, новеллы земельного права и подробные пояснения к ним даются во всех темах 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, доступно. Заинтересовавший 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 традициями и 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 и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, как природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составляющей части природы, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, базы любой хозяйственной деятельности.

С этой — главной — стороны использование и охрана земель, владение и распоряжение ими регулируются земельным, природоресурсным, 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 на принадлежащий ему земельный участок. Таким образом реализуется важнейший на сегодняшний день принцип разграничения действия требований гражданского и земельного законодательств, а также принцип го-

сударственного регулирования регистрации, надзора, контроля, землеустройства, мониторинга и иных злободневных аспектов земельных отношений, в частности приватизации земли.

Поскольку земельное законодательство весьма многоаспектно, многогранно и представлено различными федеральными законами (которые должны соответствовать основополагающему закону — ЗК РФ — и действуют постольку, поскольку ему не противоречат), они упоминаются в тексте курса. 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 водоохранных 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 земель и всей окружающей среды.

В курс 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 публикуются впервые¹.

Эти материалы могут использоваться также при проведении практических занятий, причем не только в области земельного, но и других отраслей права, поскольку 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 порядок.

Изданий по земельному праву издано к настоящему времени немало. Отличительными чертами предлагаемого курса являются учет дополнений, внесенных в ЗК РФ, и положений Градостроительного кодекса, иных федеральных законов, показ земельного права в его динамике и развитии, проецирование проводимых в стране федеративной, административной, муниципальной, и иных реформ на земельные отношения.

В издании отражаются изменения земельного законодательства РФ и ход, результаты его реализации, адекватные модернизации общественной и социальной жизни страны, глобализации экономических, экологических и других вызовов и процессов третьего десятилетия XXI в.

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

Раздел I

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Тема 1

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

В результате изучения данной темы студент должен освоить:

необходимые знания

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

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 возникнове-

ние новой науки и учебной, обязательной для юридических вузов 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.

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 РФ 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: 1) специфического предмета правового регулирования, т. е. специфических общественных отношений, на упорядочение которых направлены нормы права; 2) специфических методов регулирования; 3) своеобразной системы права и законодательства.

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 и реализации 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.

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, особенностями, возникают, изменяются и прекращаются на основании правовых предписаний и по воле людей. Такого рода отношения не регулируются никакой другой отраслью права либо затрагиваются нормами других законов в соответствии с ЗК РФ.

Земельные правоотношения зачастую носят производственный, социальный характер, возможно даже более рельефно и наглядно выраженный, чем в иных отраслях права и законодательства, чем в большинстве иных регулируемых правом общественных отношений.

Это связано с тем, что, во-первых, для производства сельскохозяйственной, лесной продукции, вообще любой деятельности 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 учебного курса в соответствии со стандартами Минобрнауки России. 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 надзор и 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 по 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, земли 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 РФ, федеральные конституционные законы, ЗК РФ и иные федеральные законы, законы субъектов РФ и т. д., являющихся источниками земельного права (см. тему 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, отража-

ясь 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 курсе 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, 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 и конституционное 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, проживающих на соответствующей территории, что предусмотрено в ст. 9 Конституции РФ и п. 1 ст. 3 ЗК РФ.

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, по-

скольку 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 РФ. Земельные отношения регулируются ЗК РФ, а также рядом федеральных законов (Законом о мелиорации, Законом о кадастровой деятельности 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 РФ.

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 РФ.

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 ЗК РФ 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 РФ и ЛК РФ).

Природоохранное право. 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 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.

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 РФ и иных кодексов и законов РФ предусматриваются, напри-

мер, 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 РФ влияют на регулирование отношений по поводу охраны и использования земель и объектов иных природных ресурсов. В п. 3 ст. 8 ГК РФ «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 РФ «Заключение договора в обязательном порядке», ст. 448 ГК РФ «Организация и порядок проведения торгов», ст. 449 ГК РФ «Основания и последствия признания торгов недействительными» 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.

Соотношение земельного и гражданского законодательств не является чисто теоретической проблемой, но становится предметом рассмотрения в судах. Так, 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 РФ освободить земельный участок под торговым павильоном, находящимся в г. Клину. Признавая искимые требования подлежащими удовлетворению, суды исходили из того, что собственник в силу ст. 304 ГК РФ 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 РФ 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 РФ. Однако исковые требования основаны на ст. 304 ГК РФ, которая не может быть применена при разрешении данного спора без учета положений ст. 60 ЗК РФ.

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 земельное право, природоресурсное право, экологическое право, аграрное право. Исследование регулирования земельных отношений охватывается также 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, природоресурсного, т. е. согласно указанной классификации Высшей аттестационной комиссии — экологического права.

Понятие «аграрное право» в Конституции РФ не предусмотрено, но включено Высшей аттестационной комиссией в перечень науч-

ных специальностей, которые преподаются в аграрных и некоторых юридических вузах, поскольку для сельскохозяйственного производства земля имеет неограниченное 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 актуальностью и востребованностью 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 РФ если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, определены иные правила, чем те, которые предусмотрены в ЗК РФ, то применяются правила международного договора. Подобная норма имеется и в других отраслях российского права.

Согласно ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Общепризнанными принципами и нормами принято считать те, которые одобрены в Организации Объединенных Наций и других авторитетных международных организациях после признания их Россией.

При решении отдельных вопросов Конституционный, Верховный Суды РФ нередко ссылаются на международное право, на ратифицированные Россией договоры, которые согласно Конституции РФ обладают приоритетом в отношении законов и подзаконных актов РФ и субъектов РФ, локальных актов, однако не могут превалировать над положениями Конституции РФ, согласно ч. 1 ст. 15 которой она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ; 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;