

ФГОС 3+

С.А. Липски
И.И. Гордиенко
К.В. Симонова

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

Допущено
УМО вузов Российской Федерации по образованию
в области землеустройства и кадастров
в качестве **учебника** для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки
21.03.02 «Землеустройство и кадастры»

Второе издание, стереотипное

BOOK.ru

ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА

КНОРУС • МОСКВА • 2016

УДК 349.41
ББК 67.99(2)5
Л61

Рецензенты:

С.А. Чибириев, заведующий кафедрой правоведения Государственного университета по землеустройству, д-р юрид. наук, проф.,

В.В. Косинский, проф. кафедры землеустройства Государственного университета по землеустройству, д-р экон. наук, проф.,

В.Н. Никонов, исполнительный директор некоммерческой организации «Российская ассоциация частных землемеров», канд. экон. наук

Авторы (преподаватели кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству):

С.А. Липски, заведующий кафедрой, д-р экон. наук, доц. — введение, главы 1—7 (параграфы 2.1, 4.3, 4.4 и 4.9 в соавторстве с И.И. Гордиенко), 8—9 (в соавторстве с К.В. Симоновой), 10, 11, заключение,

И.И. Гордиенко, канд. юрид. наук, доц. — параграфы 2.1, 4.3, 4.4 и 4.9 (в соавторстве с С.А. Липски),

К.В. Симонова, канд. юрид. наук, доц. — главы 8 и 9 (в соавторстве с С.А. Липски)

Липски С.А.

Л61 Правовое обеспечение землеустройства и кадастров : учебник / С.А. Липски, И.И. Гордиенко, К.В. Симонова. — 2-е изд., стер. — М. : КНОРУС, 2016. — 430 с. — (Бакалавриат).

ISBN 978-5-406-05318-8

DOI 10.15216/978-5-406-05318-8

Раскрыты правовые аспекты, важные в работе землеустроителя и кадастрового инженера. Основное внимание уделено реализации и защите прав на землю, государственному управлению земельным фондом, охране земель, ответственности за земельные правонарушения и другим актуальным вопросам земельного права, а также непосредственно правовому регулированию землеустройства и кадастров.

Соответствует ФГОС ВО 3+.

Для студентов, обучающихся по направлению бакалавриата 21.03.02 «Землеустройство и кадастры» (профили подготовки: «Землеустройство», «Земельный кадастр», «Городской кадастр», «Управление земельными ресурсами», «Управление недвижимостью»).

УДК 349.41

ББК 67.99(2)5

Липски Станислав Анджеевич

Гордиенко Ирина Игоревна

Симонова Ксения Викторовна

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

Сертификат соответствия № РОСС RU.АГ51.Н03820 от 08.09.2015.

Изд. № 11716. Подписано в печать 21.01.2016. Формат 60×90/16.

Гарнитура «NewtonС». Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 27,0. Уч.-изд. л. 25,7. Тираж 1000 (2-й завод — 301—600) экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: 8-495-741-46-28.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: 8-495-221-89-80.

ISBN 978-5-406-05318-8

© Липски С.А., Гордиенко И.И., Симонова К.В., 2016

© ООО «Издательство «КноРус», 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Список сокращений	9
Глава 1. Общая характеристика правового регулирования земельных и земельно-имущественных отношений.	11
1.1. Земельные правоотношения	11
1.1.1. Законодательство как совокупность правовых норм	13
1.1.2. Особенности земельных правоотношений. Возникновение, изменение и прекращение	23
1.2. Роль и место земельного права в системе российского права	29
1.3. Земельная реформа и развитие земельного законодательства	34
1.4. Земельный кодекс Российской Федерации и другие законы, принятые на рубеже XX—XXI вв., их роль в урегулировании земельных отношений	39
Вопросы и задания для самоконтроля	44
Глава 2. Особенности земельных участков и земельных долей как объектов правоотношений	46
2.1. Земельные участки, правовое регулирование их образования	46
2.1.1. Установление границ земельного участка	47
2.1.2. Общие требования к образуемым и измененным земельным участкам	48
2.1.3. Особенности отдельных видов образования земельных участков	49
2.2. Особенности формирования земельных долей. Их современный правовой статус	54
2.2.1. Формирование земельных долей на начальном этапе аграрной реформы	54
2.2.2. Изменение статуса земельных долей в период реформ	58
2.2.3. Проблема невостребованных земельных долей.	60
Вопросы и задания для самоконтроля	62
Глава 3. Права и обязанности субъектов земельных отношений.	64
3.1. Право собственности на землю в Российской Федерации	65
3.1.1. Понятие и содержание права собственности на землю	65
3.1.2. Государственная собственность на землю	67
3.1.3. Муниципальная собственность на землю	71
3.1.4. Частная собственность на землю	72
3.2. Иные права на землю в Российской Федерации	75
3.2.1. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком	76
3.2.2. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком	78
3.2.3. Право аренды земельного участка	79
3.2.4. Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).	82
3.2.5. Право безвозмездного срочного пользования земельным участком	84

3.3. Предоставление и изъятие земельных участков (административное перераспределение земель)	85
3.3.1. Предоставление земельных участков	85
3.3.2. Изъятие земельных участков	93
3.4. Общие правила возникновения, изменения и прекращения прав на землю при совершении гражданами и юридическими лицами земельно-правовых сделок (рыночное перераспределение земель)	95
3.4.1. Понятие земельно-правовой сделки	95
3.4.2. Комплексный характер правового регулирования земельно-правовых сделок	97
3.4.3. Специфика совершения земельно-правовых сделок	98
3.5. Особенности совершения отдельных земельно-правовых сделок .	101
3.5.1. Купля-продажа, мена и дарение земельного участка	101
3.5.2. Наследование земельного участка	104
3.5.3. Аренда земельного участка	106
3.5.4. Ипотека земельного участка	107
3.5.5. Иные сделки с земельными участками	110
3.6. Права и обязанности частных лиц по использованию земли	112
3.7. Прекращение и ограничение прав на землю	115
3.8. Защита прав на землю	123
Вопросы и задания для самоконтроля	126
Глава 4. Правовой режим отдельных категорий земель	128
4.1. Общие правила деления земель на категории	128
4.2. Особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения	130
4.2.1. Понятие и общие правила использования земель сельскохозяйственного назначения	130
4.2.2. Особенности использования земель сельскохозяйственного назначения отдельными категориями граждан	133
4.2.3. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения	141
4.2.4. Особенности владения, пользования и распоряжения земельным участком, находящимся в долевой собственности, сделки с земельными долями	148
4.3. Правовое регулирование использования земель населенных пунктов и градостроительной деятельности	153
4.3.1. Территориальное зонирование	154
4.3.2. Градостроительное зонирование	157
4.3.3. Планировка территории	164
4.3.4. Особенности землепользования в Москве	167
4.4. Земли промышленности и иного специального назначения	172
4.4.1. Общая характеристика земель промышленности и иного специального назначения	172
4.4.2. Земли промышленности и энергетики	175
4.4.3. Земли транспорта	179
4.4.4. Земли связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности	187
4.4.5. Земли обороны и безопасности	188

4.5. Правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов	190
4.5.1. Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий	191
4.5.2. Правовой режим земель природоохранного и рекреационного назначения, а также особо ценных земель	198
4.5.3. Правовой режим земель историко-культурного назначения	199
4.6. Правовой режим земель лесного фонда	204
4.6.1. Понятие леса и земель лесного фонда	204
4.6.2. Права граждан и юридических лиц в области использования земель лесного фонда и лесопользования	207
4.6.3. Особенности правовой охраны и использования земель лесного фонда	213
4.6.4. Особенности управления землями лесного фонда и лесопользование	218
4.7. Правовой режим земель водного фонда	229
4.7.1. Понятие водного объекта и земель водного фонда	229
4.7.2. Особенности реализации прав на водные объекты, использование земель водного фонда и их правовая охрана	232
4.7.3. Особенности управления землями водного фонда и использования водных объектов	242
4.8. Перевод земель из одной категории в другую	246
4.8.1. Общие правила перевода земель из одной категории в другую	246
4.8.2. Особенности изменения целевого назначения для отдельных категорий земель	248
4.9. Перспективы института категорий земель	251
Вопросы и задания для самоконтроля	256
Глава 5. Правовая охрана земель	258
5.1. Правовое регулирование мероприятий по охране земель	258
5.2. Правовое регулирование государственного мониторинга земель	266
Вопросы и задания для самоконтроля	269
Глава 6. Правовое обеспечение государственного управления земельным фондом (система и структура государственного земельного управления)	270
6.1. Формирование и современное состояние системы государственного управления земельным фондом	270
6.2. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление земельным фондом	277
6.3. Основные направления совершенствования государственной политики по управлению земельным фондом	284
Вопросы и задания для самоконтроля	287
Глава 7. Правовое регулирование землеустройства	288
7.1. Роль и сущность землеустройства	288
7.2. Правовое регулирование землеустройства до революции 1917 г. и в советский период	295

7.3. Землеустройство в условиях земельной реформы 1990-х гг. и в последующий период	303
7.4. Федеральное законодательство о землеустройстве, перспективы его развития	310
Вопросы и задания для самоконтроля	324
Глава 8. Федеральное законодательство о кадастрах.	325
8.1. Законодательное регулирование земельного кадастра в постсоветский период (до 2007 г.)	326
8.2. Правовое регулирование кадастровых отношений в настоящее время	330
8.3. Кадастровая деятельность	333
8.4. Осуществление кадастрового учета	337
8.5. Перспективы дальнейшего развития кадастрового учета недвижимости.	342
Вопросы и задания для самоконтроля	344
Глава 9. Правовое регулирование регистрации прав на недвижимое имущество	346
9.1. Правовые основы регулирования государственной регистрации, регистрационные органы	346
9.2. Права и сделки, подлежащие государственной регистрации, ее понятие и значение.	348
9.3. Содержание Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Правила осуществления государственной регистрации	351
9.4. Особенности государственной регистрации отдельных объектов и сделок	360
Вопросы и задания для самоконтроля	364
Глава 10. Правовое регулирование взимания платежей за землю	366
10.1. Земельный налог и арендная плата за землю	366
10.2. Правовое регулирование кадастровой оценки земель	373
Вопросы и задания для самоконтроля	377
Глава 11. Ответственность за земельные правонарушения, государственный земельный надзор	378
11.1. Общая характеристика земельных правонарушений.	378
11.2. Уголовная ответственность за земельные правонарушения	384
11.3. Административная ответственность за земельные правонарушения	391
11.4. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения	409
11.5. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями.	411
11.6. Принудительное изъятие земельного участка как вид юридической ответственности за земельные правонарушения	415
11.7. Государственный земельный надзор	419
Вопросы и задания для самоконтроля	424
Заключение	425
Литература.	427

ВВЕДЕНИЕ

Правовая подготовка является необходимым условием эффективной работы землеустроителя и кадастрового инженера. Это относится к современной системе прав на землю, оборотоспособности земельных участков, правовым методам регулирования отношений, связанных с проведением землеустройства, осуществлением кадастрового учета и кадастровой деятельности, а также с реализацией других функций государственного управления земельным фондом. Важна и выработка практических навыков решения правовых проблем, возникающих в ходе реализации указанных функций.

За последние годы требования к правовой подготовке землеустроителя и кадастрового инженера существенно возросли, а складывающиеся по поводу земли правоотношения качественно изменились, став более сложными. Это обусловлено в том числе тем, что в связи с проведенным в 90-х гг. комплексом социально-экономических реформ в стране сформировался совершенно новый по сравнению с советским периодом тип земельных отношений. При этом произошло радикальное обновление как земельного законодательства, так и смежных с ним отраслей законодательства (гражданского, градостроительного, налогового и др.). Правовое регулирование землеустройства и кадастров также получило достаточно существенное развитие. Причем многие ранее предусмотренные законодательством подходы к землеустройству и кадастрам оказались пересмотрены.

Дополнительную актуальность изучению правового обеспечения землеустройства и кадастров придает свойственный современному земельному праву и смежным с ним правовым отраслям высокий динамизм. Так, в последние годы значительно обновился основной источник земельного права — принятый в 2001 г. Земельный кодекс Российской Федерации. Также произошло либо предстоит в самой ближайшей перспективе существенное изменение других сравнительно недавно принятых федеральных законов (урегулировавших вопросы установления и изменения целевого назначения земель, их кадастрового учета, землеустройства и др.). Поэтому землеустроитель и кадастровый инженер должны не только знать правовые нормы, регулирующие землеустройство и кадастры, но и хорошо ориентироваться в динамично развивающейся нормативной правовой базе, иметь четкое представление о тенденциях в ее развитии и ближайшей перспективе.

В учебнике раскрыты общие положения правового регулирования земельных и земельно-имущественных отношений, правовые аспекты образования земельных участков, права и обязанности участников земельных правоотношений, вопросы охраны земель, современные особенности правового обеспечения государственного управления земельным фондом, ответственность за земельные правонарушения. Также в учебнике рассмотрены действующее законодательство о землеустройстве и кадастрах и другие правовые вопросы, знание которых необходимо землеустроителю и кадастровому инженеру.

При этом в рамках изложения вопросов, связанных с правовым режимом земель лесного и водного фонда, сравнительно много внимания уделено лесным и водным отношениям. Это обусловлено тем, что после 2006 г. леса и водные объекты рассматриваются не в качестве самостоятельного объекта недвижимости, а как принадлежность к земельному участку (к главной вещи).

Следует отметить, что любой учебник предполагает систематичность содержащегося в нем материала и его достаточность для изучения соответствующей учебной дисциплины. Вместе с тем учебники, как правило, дополняются различными учебными пособиями, более подробно раскрывающими отдельные наиболее важные и (или) наиболее сложные их разделы.

Дисциплина «Правовое обеспечение землеустройства и кадастров» является новой — к ее изучению студенты приступают только в 2013—2014 учебном году. Поэтому в целях некоторой компенсации текущей недостаточности дополнительных учебных материалов по дисциплине в учебнике приведено сравнительно много ссылок на учебные и научные работы, нормативные документы, которые содержат более развернутую информацию по отдельным вопросам, что должно быть полезно при самостоятельной работе студентов.

Применение указанного выше приема изложения материала также объясняется тем, что нормативная правовая база в области землеустройства и кадастров, а также связанная с разными аспектами земельных отношений в последние годы, существенно изменилась и процесс ее обновления достаточно активно продолжается. Обладая же информацией о соответствующих источниках, обучающиеся смогут впоследствии самостоятельно отследить соответствующие изменения. В случае применения таких актов для самостоятельного изучения материала желательно использовать электронные справочно-правовые системы, так как в них такие акты даются с учетом внесенных в них в последующем изменений и дополнений. Используемая в учебнике нормативная правовая база соответствует апрелю 2014 г.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росземкадастр — Федеральная служба земельного кадастра России (к настоящему времени преобразована: сначала в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, а затем в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии)

Роскомзем — Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (1993—1998)

Росрегистрация — Федеральная регистрационная служба (к настоящему времени преобразована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии)

Росимущество — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

АПК — агропромышленный комплекс

БТИ — бюро технической инвентаризации

ГКН — государственный кадастр недвижимости

ГКО — государственная кадастровая оценка

ГК «Автодор» — Государственная компания «Российские автомобильные дороги»

Государственная служба — государственная гражданская служба Российской Федерации

Государственный служащий — государственный гражданский служащий

ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

Землепользователи — лица, обладающие земельным участком на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды

Земли промышленности и иного специального назначения — земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения

ИЖС — индивидуальное жилищное строительство

КФХ — крестьянское (фермерское) хозяйство

ЛПХ — личное подсобное хозяйство

Малочисленные народы — коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

ОАО «РЖД» — открытое акционерное общество «Российские железные дороги»

ОЭЗ — особые экономические зоны

ПЗЗ — правила землепользования и застройки

ООПТ — особо охраняемые природные территории

ООТ — особо охраняемые территории

ФГБУ — федеральное государственное бюджетное учреждение

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНО- ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Земельные правоотношения

Земля всегда занимала особое место среди других благ, доступных и используемых человечеством. Земля — это незаменимый, нерукотворный, пространственно ограниченный природный ресурс, который является:

- 1) необходимым условием (пространственным базисом) для любой деятельности;
- 2) главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве;
- 3) ключевым природным компонентом, вовлеченным в многочисленные связи с другими природными средами (атмосферой, гидросферой и др.);
- 4) объектом права, подлежащим обороту (причем такой оборот осуществляется одновременно с другими недвижимыми объектами, расположенными на земельном участке, законом установлен ряд существенных ограничений такого оборота);
- 5) источником дохода при его использовании и обороте (как для правообладателя, так и для государства, для общества — через систему налогообложения).

В процессе землепользования и реализации различных прав на землю, а также при охране земель возникают *земельные отношения* — это связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами в ходе взаимодействия по поводу владения, пользования и распоряжения землями, а также государственного управления земельными ресурсами.

Земельные отношения в первую очередь обусловлены производственными процессами, для них характерно доминирование материально-производственной составляющей. Классической стала форму-

ла, сформулированная Уильямом Петти¹: «Труд — отец и активный принцип богатства, земля — его мать»².

Экономическое (приведенное выше) и современное отечественное правовое понимание земельных отношений несколько отличаются. Так, в юридическом смысле земельные отношения включают только использование и охрану земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 3 Земельного кодекса РФ³, далее — ЗК РФ). Но земельные участки также являются объектами недвижимого имущества и включены в гражданский оборот. Отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними — это имущественные отношения по поводу земли (еще их называют *земельно-имущественными*). Совокупность земельных отношений и имущественных отношений по поводу земли, их характер можно назвать *земельным строем* того или иного общества. При этом характер земельного строя существенно влияет на иные виды общественных отношений (например, аграрных).

Формы и условия землепользования должны соответствовать сложившемуся уровню развития производительных сил и производственных отношений. В противном случае земельный строй начинает сдерживать развитие общественного производства. Поэтому *по мере развития производительных сил земельные отношения претерпевают определенные изменения* — они развиваются и совершенствуются, отражая процесс социально-экономического развития общества.

Изменение земельных отношений может происходить по-разному: эволюционно, постепенно, на протяжении длительного периода, отражая развитие производительных сил, либо довольно быстро, затрагивая основы земельного строя — собственность на землю, инструментарий государственного регулирования, с масштабным перераспределением земель и т.п. В последнем случае имеет место земельная реформа.

Земельная реформа может быть вызвана эволюционными изменениями в обществе, приводящими к качественно новым социально-экономическим отношениям, или тем, что вся совокупность общественных отношений подвергается скачкообразному изменению под

¹ Петти (англ. *Petty*) Уильям (1623—1687) — английский статистик и экономист, один из основоположников-первопроходцев классической политической экономии в Англии.

² История экономических учений : учеб. пособие / под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. М. : ИНФРА-М, 2002; Государственное регулирование земельных отношений : учебник / под ред. А.А. Варламова и В.С. Шаманаева. М. : Колос, 1998.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.

воздействием социально-политических факторов. В качестве земельной реформы, вызванной изменениями в обществе (формированием основ капиталистического общества), можно рассматривать «столипинскую» реформу начала XX столетия. А примером резкой, скачкообразной смены земельного строя стала национализация земли, последовавшая за революцией 1917 г.¹, когда радикальным образом были обновлены все устои государства и общественной жизни.

Таким же резким изменением в жизни российского общества стали рыночные реформы 90-х гг. XX в., в том числе и земельная реформа (разве что в сравнении с национализацией земли и другими последствиями революции 1917 г. реформа 90-х гг. была более растянута во времени). Естественно, что кардинальные изменения в содержании земельных отношений потребовали и существенного пересмотра регулирующей эти отношения нормативной правовой базы.

1.1.1. Законодательство как совокупность правовых норм

Правовое регулирование общественных отношений уходит корнями в первобытный строй. Уже тогда нормы, регулирующие общественное поведение, подкрепленные многовековыми обычаями и будучи зафиксированы (т.е. конкретизированы), стали источником права² (так называемый правовой обычай, *обычное право*).

В современных условиях любая правовая система теснейшим образом связана с государством: государственная власть нуждается в праве, а для реализации права, в свою очередь, необходима поддержка государства. Причем в отличие от других социальных норм (например, моральных оценок или традиций, сложившихся самостоятельно за длительный период) *нормы права выполняют служебную роль по отношению к государству*, его потребностям. Выстраивая правовую систему, государство не просто вводит свои правовые нормы, новые по отношению к уже существовавшим нормам обычного права, предусмотренным обычаями и традициями. Оно корректирует и систематизирует и нормы обычного права, сохраняя при этом лишь те, что соответствуют целям государственной власти. В результате возникает *позитивное право*

¹ Полное официальное название в СССР — Великая Октябрьская социалистическая революция, одно из крупнейших политических событий XX в., произошедшее в России в октябре 1917 г. и повлиявшее на дальнейший ход всемирной истории.

² Норма права — это признаваемое и обеспечиваемое государством общеобязательное правило, из которого вытекают права, обязанности и ответственность участников общественных отношений, чьи действия призвано регулировать данное правило в качестве образца, эталона, масштаба поведения.

(закон) — регулирование со стороны государства, носящее нормативный характер и подкрепленное силой публичной власти.

Кроме того, в результате разрешения разного рода конфликтов и споров, в которых повторялись типичные ситуации, сформировалось основанное на прецедентах¹ *общее право*. В большинстве современных государств, в том числе и в России, такое прецедентное право полностью вытеснено позитивным правом. Однако в ряде стран (в частности, в относящихся к системе общего права — Великобритании, США и др.) оно играет важную роль.

Способом выражения государством правовых норм являются *источники права* — это внешняя форма выражения нормы права. Современному обществу свойственны три основных способа правового выражения государством своей воли, придания ей общеобязательной силы:

- 1) санкционирование государством таких обычаев, в поддержании и закреплении которых оно заинтересовано (правовой обычай);
- 2) придание нормативной силы решению органа государства по конкретному делу (правовой прецедент);
- 3) прямое установление государством предписания общего характера (нормативный правовой акт).

В России, как и в большинстве других государств, в том числе во всех странах континентальной Европы, основным источником права являются *нормативные акты*. Это письменные официальные документы, принятые (изданные) правотворческим органом в пределах его компетенции и направленные на установление, изменение или отмену правовых норм.

Такие акты имеют четкую иерархию в зависимости от их юридической силы, они подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты. Высшей юридической силой среди них обладает закон — в российской правовой системе воплощен принцип верховенства законов в ряду иных нормативных правовых актов.

Закон как правовой акт:

- 1) составляет основу правовой системы государства, обладает высшей юридической властью в системе правовых отношений, которые находятся под законом и не могут ему противоречить;
- 2) содержит обязательные для соблюдения правовые нормы общего действия по вопросам наиболее важных общественных отношений;
- 3) выражает верховную (независимую, суверенную) волю государства по ключевым вопросам регулирования обществен-

¹ Судебный прецедент — решение суда, служащее образцом при решении аналогичных дел.

ной и государственной жизни и не нуждается в чем-либо утверждении или одобрении;

- 4) принят высшим органом власти в государстве или непосредственно народом на референдуме с соблюдением четко установленной процедуры — законодательная инициатива, обсуждение законопроекта, принятие закона и его опубликование (предусматривающей в том числе определенный баланс интересов различных ветвей и уровней государственной власти);
- 5) опирается на организацию государственного принуждения, включая монополию государства на легитимное применение силы к правонарушителям.

Среди законов особое место занимает основной закон страны — конституция, являющаяся основой системы всех источников права (в том числе земельного права). Конституция Российской Федерации¹ содержит основополагающие нормы земельного права. Конституция РФ устанавливает, что:

- 1) в Российской Федерации признаются и равным образом защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8);
- 2) земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9);
- 3) никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения, а право наследования гарантируется (ст. 35);
- 4) 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; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36);
- 5) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72).

Законы подразделяются:

- 1) на федеральные конституционные;
- 2) федеральные:
 - кодифицированные (например, ЗК РФ),
 - иные;
- 3) региональные.

Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, а законы субъектов РФ — федеральным законам.

К подзаконным правовым актам относятся:

- 1) указы президента (согласно ст. 2 ЗК РФ земельные отношения могут регулироваться указами Президента РФ, которые не должны противоречить ЗК РФ, федеральным законам);
- 2) постановления и распоряжения правительства (Правительство РФ в пределах полномочий, определенных ЗК РФ, федеральными законами, а также указами Президента РФ принимает решения по вопросам регулирования земельных отношений);
- 3) акты федеральных органов исполнительной власти (так называемое ведомственное правотворчество). Такие акты принимаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе самих федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Эти акты издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Если они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, имеют межведомственный характер, то независимо от срока их действия такие акты подлежат государственной регистрации в Минюсте России¹;
- 4) решения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) акты органов местного самоуправления.

В определенный период развития российского законодательства (90-е годы XX в.) в силу специфичности социально-экономической и политической ситуации в стране земельные отношения регулировались в основном указами Президента РФ. Кроме того, в тот период,

¹ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

характеризуемый пробельностью федерального земельного законодательства, своеобразным источником земельного права были также нормативные договоры и соглашения. Они заключались в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (в настоящее время утратил силу).

Законодательство как совокупность законодательных актов, регулирующих особую, четко обозначенную сферу общественных отношений, может не совпадать с таким понятием как *отрасль права*. Норма права и статья законодательного акта могут как совпадать (например, в уголовном законодательстве), так и нет. В одной статье может содержаться несколько правовых норм, либо элементы одной правовой нормы могут фигурировать в разных статьях одного и того же нормативного акта, если статья носит отсылочный характер, или другого нормативного акта (бланкетная норма). При этом один и тот же нормативный акт может регулировать различные по своему содержанию виды отношений, включая нормы как одной отрасли права, так и нескольких. Например, нормы земельного права, регулирующие земельные отношения, содержатся не только в ЗК РФ, но и в других кодифицированных актах (в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ), Налоговом кодексе РФ (НК РФ), Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ)) и прочих федеральных законах, относящихся к иным отраслям законодательства. В связи с этим в юриспруденции различают понятия «отрасль права» и «отрасль законодательства».

При этом имеются отрасли законодательства, в основном совпадающие с одноименными отраслями права (гражданское, трудовое, уголовное законодательство и др.). Другие же отрасли законодательства складываются на базе определенных частей (подотраслей, юридических институтов) крупных отраслей права с добавлением некоторых норм близкого содержания, взятых из других отраслей права (например, банковского законодательства в системе финансового права). Также имеются комплексные отрасли законодательства, которые регулируют отношения в той или иной сфере государственной деятельности (образование, здравоохранение, транспорт, оборона и т.д.) и включают в себя нормы нескольких отраслей права.

В основе разграничения права как общего массива норм на отдельные целевые совокупности, называемые отраслями права, лежит постоянный динамизм общественных отношений. Так, по мере возникновения новых потребностей общественного развития, усиления

роли правового регулирования в различных сферах видоизменяются или создаются новые отрасли права. Другие отрасли, наоборот, утрачивают свое значение по мере устаревания и фактического прекращения регулируемых ими отношений (например, колхозное право).

Норма права. Основой правового регулирования является *норма права*, т.е. признаваемое и обеспечиваемое государством общеобязательное правило, из которого вытекают права и обязанности участников общественных отношений. Нормы существуют в различных сферах общественной жизни. Наряду с правовыми нормами имеются религиозные, моральные и другие нормы.

Все нормы (правила) обладают рядом общих качеств:

- 1) относятся не к отдельному случаю, отношению или лицу, а к определенному виду деятельности, отношениям и лицам;
- 2) применяются неоднократно;
- 3) не прекращают своего действия за исполнением нормы в каждом конкретном случае.

Правовые нормы включают в себя обязательные составные части (рис. 1.1):

- 1) гипотеза — описание условий, в которых они применяются, в свою очередь включающее в себя две составляющие — *субъективную* (указание на лиц, которые подпадают под действие нормы) и *объективную* (конкретные обстоятельства, в том числе иногда и цель данной нормы);
- 2) диспозиция — установление порядка действий лица, которое оказалось в соответствующих обстоятельствах (можно, нельзя, обязательно, как именно).



Рис. 1.1. Структура правовой нормы

В большинстве случаев эти две части дополняются третьей частью — санкцией — последствиями несоблюдения предписанного нормой порядка (как правило, наказание или порицание) либо, наоборот, поощрение за соблюдение предписанного нормой порядка (это характерно, например, для религиозных норм).

Санкция в отличие от гипотезы и диспозиции может быть не столь явно выраженной или даже быть связанной не с конкретной нормой, а с соблюдением нескольких или всех норм сразу (в первую очередь это свойственно религиозным нормам). Отсутствие санкции распространено и среди правовых норм. В частности, ст. 58 Конституции РФ определяет, что «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам», не устанавливая при этом каких-либо санкций. Впрочем, санкции за нарушение данной нормы определены различными развивающимися конституционные положения федеральными законами.

Еще со времен Древнего Рима нормы права подразделялись на *совершенные*, те в которых содержалась санкция, и *несовершенные*, т.е. не предусматривающие последствий несоблюдения нормы. Второй тип норм можно определить как декларативные, или директивные, программные.

Норма права как общее (неперсонифицированное) правило поведения, обязательное для исполнения гражданами и должностными лицами, установленное уполномоченным на это органом, имеет ряд весьма существенных особенностей, отличающих ее от других видов нормативного регулирования. Приведем эти особенности:

- 1) *общеобязательность*. Проявляется в том, что норма:
 - указывает, каким образом, в течение какого времени, на какой территории необходимо действовать тому или иному субъекту,
 - предписывает правильный с точки зрения общества и потому обязательный для конкретного индивида образ действий,
 - носит общий характер, выступает в качестве равного, одинакового масштаба для всех и каждого, кто оказывается в сфере ее действия,
 - регулирует неопределенное количество жизненных случаев (многократность использования);
- 2) *социальность*. Заключается в том, что посредством правовых норм регламентируются процесс общественного производства, распределение и перераспределение производимого или добываемого продукта, господство классов или социальных групп в обществе, распределение и закрепление в нем социальных ролей, должностей в государстве, товарно-денежные отношения и отношения собственности и т.п.;

- 3) *конкретность* обстоятельств, прав и обязанностей, предполагающая количественную определенность, установление масштаба и меры поведения, определение рамок дозволенного;
- 4) *формализация* — фиксация содержания норм в официальных документах, признаваемых в данном государстве (законах, судебных решениях, указах, постановлениях и т.д.).

Обязательность правовых норм и ответственность в случае их нарушения предполагают четкую *процедуру* их принятия, применения и защиты, в том числе принуждение к их соблюдению со стороны государства и пресечение правонарушений. Возможность государственного правового принуждения в случаях нарушения прав граждан, правопорядка является одной из важных гарантий действенности права. По мере развития права процедура применения и реализации правовых норм, обеспечивающих регулятивные и охранительные функции (например, материальное, гражданское право), также стала регулироваться правовыми нормами (процессуальное право, где правовому регулированию подвергаются не сами отношения, а способ их реализации).

Еще одной отличительной особенностью правовых норм является институциональность их генезиса (возникновения). Определенными государством органами (институтами):

- 1) целенаправленно формулируются правовые нормы;
- 2) в качестве таких норм признаются (санкционируются, допускаются, подтверждаются) обычаи;
- 3) норма становится результатом судебной практики (суд также общественный институт).

В целях исключения противоречий отдельных норм необходима их систематизация, которая предполагает:

- 1) учет правовых норм;
- 2) инкорпорацию — нормативные акты определенного уровня объединяются полностью или частично в разного рода сборники или собрания в определенном порядке (хронологическом, алфавитном, системно-предметном);
- 3) консолидацию — нормативные акты по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт, но содержание при этом не меняется;
- 4) кодификацию — осуществляется коренная переработка действующих нормативных актов в определенной сфере отношений, расчистка нормативного массива, освобождение его от устаревших норм.

Действие нормы права. Норма права, являясь общим (неперсонифицированным) правилом поведения, рассчитанным на неопределенный круг субъектов и регулирующим неопределенное число жизненных случаев, универсальна, она распространяется на всех, кто оказался в соответствующих условиях. Но и из этого общего правила есть исключения. Так, норма права может распространяться только на определенных лиц (ветеранов труда, жителей Крайнего Севера, должностных лиц и т.п.), например, ранее земельными долями наделялись только работники организаций агропромышленного комплекса и ряд социальных групп сельского населения. Это пример действия правовой нормы *по кругу лиц*.

Норма может применяться не всегда, а в определенное время (например, действие норм может быть увязано с временем года). Это действие правовой нормы *во времени*.

Правовая норма может применяться не на всей территории страны, а быть ограничена определенными регионами. Например, отличающийся от основной территории страны правовой режим использования и оборота земель в особой экономической зоне или на приграничной территории и т.п. Это действие правовой нормы *в пространстве*.

Совокупность действующих в конкретном обществе правовых норм, регулирующих наиболее важные общественные отношения, исходящих от государства и обеспечиваемых принудительной силой государства, образует *объективное право*. Например, в Российской Федерации есть право частной собственности.

В свою очередь объективное право порождает *субъективное право* отдельного лица (субъекта) на совершение тех или иных действий, получение благ, защиту жизни и имущества и т.п., например право конкретного собственника отчуждать принадлежащее ему имущество. Субъективное право — это обеспеченная законодательством мера возможного поведения гражданина или организации.

По способу воздействия на субъекты правоотношений нормы подразделяются:

- 1) на управомочивающие, т.е. предоставляющие права (дозволение, можно поступать по своему собственному усмотрению);
- 2) обязывающие к определенному поведению (предписание);
- 3) запрещающие какие-либо действия (запрет).

Правовые нормы регулируют действия различных лиц путем указания на то, что в той или иной ситуации можно делать (дозволение — можно поступать по своему собственному усмотрению), что обязательно надо делать (предписание) и что нельзя делать (запрет). Способ воздействия права на общественные отношения называется *методом правового регулирования*.

Метод правового регулирования проявляется:

- 1) в характере возникновения правовых норм;
- 2) установлении прав и обязанностей участников правоотношений;
- 3) мерах воздействия на участников.

В зависимости от порядка установления субъективных прав и обязанностей, средств их обеспечения и степени самостоятельности действий субъектов выделяют императивный (авторитарный, властный) и диспозитивный (автономный) методы.

Императивный (властный) метод основан на установлении подчиненности, субординации участников общественных отношений. Императивный метод характерен для уголовного, административного, налогового права. При нем жестко регулируется поведение (действия) субъектов, они (например, гражданин и административный орган), как правило, ставятся в неравное положение. Императивно, более подробно и конкретно, регулируются наиболее актуальные для государства-законодателя вопросы.

Диспозитивный метод позволяет субъектам общественных отношений самостоятельно в пределах, установленных законом, определять свои права и обязанности, предоставляет им свободу действий при реализации своих целей или возможность урегулировать свои взаимоотношения путем заключения дополнительного соглашения между собой. Этот метод свойственен гражданскому, семейному, трудовому праву.

Системы права. Еще со времен Древнего Рима выделяются две системы правовых норм:

- 1) публичное право, которое регулирует отношения между государством и гражданами, отношения власти и подчинения между ними. При этом государство императивно определяет границы свободы граждан; его основным принципом является законодательное принуждение;
- 2) частное право, которое регулирует отношения граждан между собой. Основным предметом его регулирования являются имущественные и связанные с ними неимущественные, договорные отношения между гражданами или отношения, возникающие из нарушения их прав. При этом граждане — равноправные субъекты. Принцип частного права — частная автономия и имущественная самостоятельность.

Классическим стало разграничение сфер публичного и частного права, осуществленное в III в. римским юристом Ульпианом: публичное право «есть то, которое относится к положению государства (*ad statum rei publicae*), частное — которое относится к пользе отдельных лиц (*ad singulorum utilitatem*)». Другими словами, нормы, обеспечи-

вающие регулирование вопросов, связанных в первую очередь с публичными интересами (общества и государства), относятся к отрасли публичного права. А остальные нормы, направленные на реализацию и защиту частных интересов, образуют отрасли частного права (в отечественном праве вместо понятия «частное право» чаще употребляется: «гражданское право», «гражданское законодательство»).

Частное право отличается от публичного тем, что его субъекты в соответствии с уполномочивающим и диспозитивным характером норм автономны в своих действиях: собственник вправе защищать свое имущество, но не обязан этого делать, т.е. может принять определенные законом меры, а может бездействовать; содержание договора определяется сторонами и т.п. Но автономия субъектов частного права не беспредельна, особенно в тех случаях, когда действия индивидов затрагивают вопросы, которые императивно регулируются государством (в частности, земельные отношения).

При этом важно, что институты частного права — семья, собственность, наследование и т.д. составляют сложившуюся за весьма длительный период времени основу любого общества. Вследствие этого частное право всегда является более инертным, противящимся новациям, чем право публичное. Нормы же публичного права часто зависят от целесообразности текущих задач, решаемых государством в конкретный временной период, и, соответственно, более динамичны.

По мере развития общественных отношений сформировались другие самостоятельные отрасли права — земельное, трудовое, финансовое, семейное и др. Эти отрасли предусматривают сочетание императивного и диспозитивного методов, а также дополняющих их мер рекомендательного характера (исходящие от государства рекомендации облегчают выбор решения) или санкционирующего характера (решение субъект принимает самостоятельно, но юридическую силу оно приобретает только после санкции государства). Общественные отношения, урегулированные нормами права, являются правоотношениями.

1.1.2. Особенности земельных правоотношений. Возникновение, изменение и прекращение

Земельные правоотношения — это урегулированные нормами земельного права и иных правовых отраслей общественные отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами по вопросам использования, охраны и оборота земель. Земельные правоотношения

как разновидность общественных правоотношений характеризуются тем, что они:

- 1) возникают на основе норм права;
- 2) предусматривают связь между лицами посредством субъективных прав и юридических обязанностей;
- 3) являются волевым отношением, т.е. для его возникновения необходима воля его участников (как минимум хотя бы с одной стороны);
- 4) охраняются государством.

Земельные правоотношения классифицируют по ряду признаков:

- 1) регулятивные — регламентируют совершение участниками данных отношений позитивных (положительных) действий, и правоохранительные — возникают по поводу правонарушений, когда наступает необходимость юридического воздействия на нарушителя земельного законодательства;
- 2) материальные — устанавливают права и обязанности участников земельных правоотношений, и процессуальные — устанавливают формы реализации материальных норм;
- 3) по основным институтам земельного права и иных правовых отраслей (правоотношения собственности, управления земельным фондом и др.);
- 4) абсолютные, когда носителю абсолютного права противостоит неопределенное количество обязанных лиц (так, собственник может требовать от всякого и каждого, чтобы тот воздерживался от совершения любых действий, мешающих собственнику осуществлять свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению принадлежащей ему вещь), и относительные, когда конкретному лицу или нескольким, но точно определенным лицам противостоит конкретное обязанное лицо или несколько определенных обязанных лиц (например, по договору купли-продажи покупатель имеет право требовать передачи проданного имущества от конкретного продавца);
- 5) вещные и обязательственные, различающиеся по способу удовлетворения интересов управомоченных лиц. Так, носитель права в вещных правоотношениях может осуществлять это право без содействия обязанных лиц (например, собственник имеет возможность пользоваться принадлежащей ему на праве собственности вещь для удовлетворения своих потребностей самостоятельно). Основопологающим вещным правом является право собственности. Иные вещные права производны от права собственности. Субъект обязательственного права в обязатель-

ственных правоотношениях может осуществлять это право только при условии, что ему окажут содействие обязанные лица;

- 6) по признаку основного хозяйственного назначения земель (сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности и др.);
- 7) по их субъектному составу (граждане, юридические лица, должностные лица, публичные образования);
- 8) по характеру взаимоотношений их участников. Это могут быть отношения равноправия либо отношения подчиненности одной стороны другой.

Конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений носит название *юридического факта*.

Юридический факт характеризуется:

- 1) конкретностью и индивидуальностью;
- 2) социальной содержательностью (явления природы, такие как рассвет, таяние снега, в подавляющем большинстве случаев не имеют общественного значения и не являются юридическими фактами);
- 3) объективированным выражением (не являются юридическими фактами мысли, желания человека и т.п.);
- 4) связью с правовыми нормами (как правило, на соответствующие юридические факты указано в гипотезах правовых норм);
- 5) причинной связью с правовыми последствиями. Именно юридический факт вызывает, изменяет, прекращает правовые отношения, субъективные права и юридические обязанности.

По волевому признаку юридические факты подразделяются на *действия*, которые совершаются по воле субъектов, и *события*, т.е. обстоятельства, которые возникают и развиваются независимо от воли людей.

В свою очередь действия подразделяются на правомерные и неправомерные (в зависимости от того, соответствуют ли они требованиям закона, других нормативных актов и условиям договора или нарушают их). Правомерные действия могут быть *юридическими актами*, т.е. действиями, направленными на достижение юридических последствий (сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления, решения суда) либо *юридическими поступками*, т.е. действиями, совершаемыми без цели вызвать определенные правовые последствия (обнаружение клада порождает право собственности на него лица, которому принадлежит соответствующее имущество (земельный участок, строение и т.д., где клад был сокрыт), и лица, обнаружившего клад).

Земельные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в результате таких юридических фактов, как:

- 1) заключение сделки в отношении земельного участка или земельной доли (купля-продажа, дарение, аренда, ипотека и др.);
- 2) издание административного акта;
- 3) принятие судебного решения.

Также основанием изменения и прекращения земельных правоотношений могут быть такие события или действия, как смерть гражданина (собственника земли или землепользователя), истечение срока аренды земли (если срок договора об аренде не возобновляется), прекращение трудовых отношений (служебные наделы) и др.

Земельные правоотношения включают в себя следующие элементы.

1. *Норма права, т.е.* правило, которым следует руководствоваться в процессе решения тех или иных земельно-правовых вопросов.

2. *Объект*, по поводу которого возникли земельные отношения:

- 1) земля как природный объект и природный ресурс,
- 2) земельные участки,
- 3) части земельных участков, земельные доли.

Важным классификационным признаком состояния земель является их отнесение к той или иной категории земельных угодий. Понятие «угодье» отражает вид функционального использования земельного участка, обусловленный его естественными свойствами и наличием на нем определенных природных ресурсов¹.

Земельные угодья — это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для определенных хозяйственных целей и отличающиеся по естественноисторическим признакам. Земельные угодья подразделяют на две группы:

- 1) сельскохозяйственные, т.е. используемые для производства сельскохозяйственной продукции (продуктивные земли) — это пашня, сенокос, пастбище, участки, занятые многолетними плодовыми насаждениями, а также залежь (временно не используемые пахотные земли);
- 2) несельскохозяйственные, т.е. земли, не включенные в сельскохозяйственный оборот — это все остальные земли, занятые лесом, кустарником, болотом, постройками, дорогами и т.д.

Земельные участки (массивы) обладают различными природными качествами и свойствами, представляющими народнохозяйственный интерес (почвенное плодородие, наличие полезных ископаемых, лесных массивов, водных объектов и т.п.). Состав угодий того или иного участка является наиболее существенным фактором, определяющим

¹ *Красов О.И.* Земельное право : учебник. М. : Юристъ, 2007.

целесообразность его последующего использования в определенных целях, путем публичного ограничения возможностей их правообладателей использовать свои земли в каких-либо иных целях, нежели установлено.

3. *Субъекты правоотношения*, т.е. лица, участвующие в нем. Управомоченные лица — это участники правоотношений, обладающие правами, а обязанные лица — несущие обязанности. В большинстве случаев лица являются одновременно управомоченными и обязанными.

Состав участников земельных отношений определен ст. 5 ЗК РФ: это граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. В качестве субъектов земельных отношений могут выступать и иностранные граждане, и юридические лица, а также лица без гражданства. Однако их права могут быть ограничены.

Для того чтобы выступать в качестве субъектов земельных правоотношений, необходимо обладать признаваемой государством земельной правосубъектностью, которая включает в себя правоспособность и дееспособность. *Земельная правоспособность* — это наличие у лица возможности иметь права и обязанности в сфере земельного права; *земельная дееспособность* — способность лица своими действиями приобретать и осуществлять соответствующие права, создавать для себя обязанности и исполнять их. Земельная правоспособность *граждан* возникает в момент рождения, их земельная дееспособность наступает по достижении 18 лет (кроме случаев эмансипации¹ и вступления в брак в более раннем возрасте, в случае когда это допускается законом).

Юридическим лицом является организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, имеет самостоятельный баланс или смету, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Земельная правосубъектность юридического лица является специальной, ее объем и содержание определяется целями деятельности данного юридического лица.

Государство и муниципальные образования, участвуя в правоотношениях по поводу земли, выступают в двух качествах: как орган власти и как собственник принадлежащих государству земель. Во втором случае Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также

¹ Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью.

городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают на равных началах с иными участниками имущественных отношений — гражданами и юридическими лицами.

Современная особенность муниципального устройства заключается в его двухуровневости. К муниципальным образованиям относятся:

- 1) городское или сельское поселение;
- 2) муниципальный район;
- 3) городской округ;
- 4) внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) городов федерального значения¹.

При этом городские и сельские поселения входят в состав муниципальных районов. В связи с этим некоторая сложность заключается в том, что, наделяя муниципальные образования различными полномочиями и обязанностями в сфере земельных отношений, законодатель не всегда четко определяет, муниципальное образование какого уровня имеется в виду.

Участники земельных правоотношений являются потенциальными или фактическими носителями субъективных прав и обязанностей.

4. *Содержание земельного правоотношения* — это совокупность конкретных (субъективных) прав (мера возможного поведения) и юридических обязанностей (мера должного поведения) их субъектов. Юридические обязанности могут быть активными (необходимость действия) или пассивными (необходимость воздержания от совершения действия). При этом права и обязанности взаимосвязаны. Такая взаимосвязь может быть простой (праву одного субъекта правоотношения соответствует обязанность другого субъекта этого же правоотношения) или сложной (субъекты имеют по отношению друг к другу комплексы переплетающихся прав и обязанностей).

Таким образом, отношения по поводу земли имеют объективную (экономическую) и волевую (правовую) основу.

Правовые нормы, охватывающие вопросы использования и охраны земель, образуют самостоятельную отрасль правовой системы — *земельное право*. При этом целый ряд важных аспектов земельных отношений регулируется иными отраслями права. Так, гражданское право регулирует имущественные аспекты, в том числе оборот земельных участков; семейное право — вопросы о собственности супругов; налоговое право — платежи за пользование землей; градостроительное право — использование земли как пространственного базиса для строительства различных объектов, развития поселений; аграрное пра-

¹ Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

во — использование земли для выращивания сельскохозяйственных культур; лесное и водное право — особенности использования земель, на которых располагаются леса и водные объекты. Ответственность за земельные правонарушения установлена уголовным, административным, трудовым правом и др.

1.2. Роль и место земельного права в системе российского права

Земельное право является одной из ключевых отраслей в отечественной правовой системе. Оно регулирует вопросы использования и охраны земель как важнейшего уникального природного ресурса (способность к плодородию, пространственный базис для любой деятельности), а также в определенной мере — вопросы управления землей и ее гражданского оборота.

Предметом земельного права являются земельные правоотношения, т.е. такие волевые общественные отношения, связанные с использованием и охраной земельных участков, которые нужно, возможно и допустимо урегулировать правовыми нормами.

Метод земельного права — это совокупность приемов и способов регулирования земельных правоотношений. Данный метод носит комплексный характер, для него характерно сочетание общеправовых методов правового регулирования: императивного и диспозитивного. Императивно регулируются вопросы, связанные с управлением земельными ресурсами, правовой охраной земель и ряд других. Диспозитивным методом правового регулирования охватываются отношения, участники которых обладают определенной самостоятельностью и равноправны.

Основной структурной единицей земельного права является *правовая норма* — принятое в установленном порядке и обязательное для соблюдения правило поведения субъектов земельных отношений, которым они должны руководствоваться, совершая свои действия по отношению к земле. При этом правовые нормы объединяются по признаку однородности регулируемых ими общественных отношений и образуют *правовые институты*. Под правовым институтом понимается комплекс норм, регулирующих группу однородных, обладающих качественным единством общественных отношений, составляющих определенный вид или разновидность совокупности общественных отношений, которые являются предметом правового регулирования той или иной отрасли права.

Нормы, составляющие правовой институт, регулируют не какие-либо отдельные действия, а цельную однородную общность земельных отношений. Так, правовой институт арендных отношений по поводу земли регулирует порядок предоставления земель в аренду, условия аренды, права и обязанности арендодателя и арендатора, их ответственность за соблюдение договорной дисциплины и т.д.

В свою очередь два и более института, регулирующих отношения, характеризующиеся наличием общих черт, объединяются в один более сложный институт. Так, в состав сложного института управления земельными ресурсами входят простые институты: институт кадастра объектов недвижимости, институт землеустройства. Совокупность упорядоченных земельно-правовых институтов, последовательно расположенных в соответствии с их значимостью, ролью в регулировании земельных отношений и их содержанием, образуют *систему земельного права*.

Структурно земельное право состоит из общей и особенной части.

Общую часть составляют наиболее важные институты, отражающие сущность земельного права. В нее включаются такие институты, как право собственности на землю, иные вещные права на землю, государственное управление земельным фондом, охрана земель, ответственность за нарушение земельного законодательства.

Особенную часть составляют нормы, регулирующие конкретную область земельных отношений. В совокупности они образуют институты, определяющие правовой режим отдельных категорий земель, выделяемых по их основному целевому назначению.

Современное отечественное земельное право отвечает критериям выделения правовых норм в самостоятельную отрасль права:

- 1) большая совокупность общественных отношений, составляющих особый предмет регулирования (отношения, складывающиеся по поводу земельных ресурсов). При этом земля нерукотворна, ограничена в пространстве, непремещаемая и т.д.;
- 2) наличие особого источника права — кодифицированного акта (земельные кодексы 1922, 1970, 1991, 2001 г.), а также большого массива правовых актов, регулирующих соответствующие отношения (такая правовая база была сформирована в советский период и получила дальнейшее развитие в ходе реформ 90-х гг. XX в. и последующих);
- 3) политическое, экономическое и социальное значение складывающихся по поводу земли общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, и государственная заинтересованность в их упорядочении.

Как самостоятельная правовая отрасль отечественное земельное право сформировалось в советский период, что обусловило его специфичность и существенное отличие от правовых регуляторов землепользования, действующих в странах с развитой рыночной экономикой.

Так, общемировая тенденция в развитии земельного права заключается в его *постепенном формировании* и последовательном усилении государственного регулирования землепользования. Еще 100—150 лет назад для большинства европейских стран в основе регулирования земельных отношений лежали принципы частного права — неограниченная частная собственность, свобода предпринимательской деятельности, свобода договоров. При этом земля не выделялась из массы прочих объектов имущественных прав, а в виде исключения земельные вопросы регулировались отдельными нормами публичного права.

Но примерно с конца XIX столетия в большинстве развитых государств в целях упорядочения использования земли, обеспечения ее сохранности, повышения эффективности землепользования стали приниматься специальные законы о земле¹. По мере их принятия грань между частным и публичным правом в земельных отношениях постепенно смещалась в сторону большего воздействия государства на взаимоотношения между частными лицами. Это привело к созданию нового правового режима в отношении земли. При этом в употребление стал входить термин «земельное право» — сначала по поводу норм частного права, относящихся к земле, а затем — совокупности частноправовых и публично-правовых норм, регулирующих правоотношения по поводу земли (комплексное земельное право)².

Особенность развития отечественного земельного права состоит в том, что в правовой системе СССР в качестве самостоятельной отрасли оно сформировалось в результате национализации земли и ее полного исключения из гражданского оборота. Правовое регулирование земельных отношений стало носить в основном публично-правовой характер. Нормы же гражданского права оказались неприменимы для земельного регулирования, так как отношения, связанные с использованием земли в СССР, не носили эквивалентного имущественного характера. Именно это стало причиной формирования в СССР земельного права как самостоятельной преимущественно публично-правовой отрасли. При этом характерная особенность земельных правоотношений в СССР состояла в том, что их непременным участником всегда было государство как исключительный собственник земли.

¹ Липски С.А. Земельное право и проблемы правового регулирования использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения : учебное пособие. М. : ГУЗ, 2011.

² Земельное право : учебник / под ред. Г.А. Аксененка. М. : Юридическая литература, 1969.

Ликвидация монополии государственной собственности на землю и другие реформы 90-х гг. XX в. привели к возникновению качественно новой ситуации в вопросе правового регулирования земельных отношений. При этом, с одной стороны, Россия вступила на путь рыночных отношений (в том числе по поводу земли), соответствующий общемировой практике, где земельная собственность традиционно рассматривается как фундамент всех отношений собственности, которые регулируются частным правом. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев юридическая судьба земли связана с судьбой других расположенных на ней объектов, в отношении которых, как правило, также применяются нормы частного права. Наконец, расширение прав личности соответствует как раз расширению сферы применения частного права.

С другой стороны, в советский период было сформировано земельное право как полноценная, развитая правовая отрасль, действовал Земельный кодекс 1970 г. (в 1991 г. принят новый для того времени ЗК РСФСР¹, а в 2001 г. — ЗК РФ). Общемировая же тенденция, как отмечено выше, состоит в постепенном формировании земельного права как самостоятельной отрасли.

Важно, что свойственное второй половине XX в. обострение экологических проблем, возрастание земледефицитности и прочие факторы требовали усиления регулирующего присутствия государства в земельных отношениях, а соответственно, расширения влияния публично-правовых норм. Поэтому общая тенденция в развитии права состоит в том, что по мере эволюции человеческого общества, возрастания степени дефицитности различных ресурсов, вовлеченных в гражданский оборот (в том числе земли), грань между частным и публичным правом смещается в сторону все большего воздействия государства на взаимоотношения частных лиц. Тогда как в современной России последние два десятилетия идут процессы «разгосударствления экономики», снижения административных барьеров и т.п., что являются следствием излишней «огосударствленности» всех сфер экономики и общественной жизни в советский период.

Также следует учесть, что в начальный период реформ 90-х гг. XX в. произошло распространение действия частноправовых норм на земельные отношения. И в настоящее время общественные отношения по поводу земли законодательно разграничены:

- 1) на непосредственно земельные — по поводу использования и охраны земель;

¹ Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1).

- 2) имущественные (также их называют земельно-имущественными) — по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками и совершения сделок с ними. При этом права на земельные участки возникают по основаниям и в соответствии с принципами, определенными гражданским законодательством, а оборот земельных участков подчиняется общим правилам, установленным для оборота недвижимого имущества, включая требование об обязательной государственной регистрации прав и кадастрового учета.

Согласно Конституции РФ, гражданское и земельное законодательство различны с точки зрения федерализма: первое находится в федеральном ведении (единство правил торгового оборота, единые права и обязанности), а второе — в совместном ведении федерального центра и регионов (специфика регионального развития в определенной мере — национальные традиции и обычаи).

Земельное право является не только отраслью права, но и наукой, и учебной дисциплиной. *Земельное право как наука* — это система научного познания правового регулирования земельных отношений, предполагающая следующую последовательность:

- 1) сбор и обобщение информации о предмете земельного права;
- 2) исследование земельно-правовых норм, а также практики их применения, в том числе выявление их несовершенства и выработка рекомендаций по устранению этих несовершенств;
- 3) внедрение результатов научно-исследовательской работы (как правило, в форме законотворческой деятельности).

В круг изучения науки земельного права входят процессы, связанные с правовым регулированием земельных отношений. Задачами науки земельного права являются: исторический анализ земельного законодательства, исследование современных нормативных правовых актов о земле и практики их применения с целью обнаружения пробелов, противоречий в правовом регулировании земельных отношений, выявление тенденций развития земельного законодательства.

Земельное право как учебная дисциплина включает в себя соответствующие научные наработки и представляет собой систему знаний об основных нормах земельного права. По своей структуре данная учебная дисциплина соответствует системе земельного права как отрасли права. Материал в рамках учебной дисциплины систематизирован для использования в учебном процессе с учетом потребности выпускника вуза в знаниях о земельном праве и его последующей профессиональной деятельности, а также в целях эффективности процес-

са обучения (методики, обеспечивающие наиболее полное усвоение материала, проверку полученных знаний и т.д.). Кроме того, в рамках учебной дисциплины, как правило, изучается история российского земельного законодательства и проводится сравнительно-правовой анализ законодательства о земле других стран.

1.3. Земельная реформа и развитие земельного законодательства

В ходе реформ 90-х гг. XX в. земельное право, так же как и иные правовые отрасли, регулирующие в той или иной мере земельные отношения, подверглись существенной трансформации. Новый тип земельных отношений, на достижение которого было направлено их реформирование в этот период, наиболее четко охарактеризовала академик Э.Н. Крылатых. Для него характерно:

- 1) экономически эффективное и экологически безопасное использование земельных угодий;
- 2) правовая защищенность всех форм собственности и землепользования;
- 3) широкое использование экономических регуляторов для перераспределения земельных ресурсов и повышение эффективности их использования;
- 4) государственный контроль по отношению ко всем землепользователям, применение необходимых санкций или поощрения¹.

Обобщая целевые установки, содержащиеся в нормативных и директивных актах начала 90-х гг. XX в., в качестве основных задач земельной реформы можно выделить:

- 1) преобразование сложившихся земельных отношений, введение многообразия и равноправия форм собственности на землю — как способ повысить экономическую заинтересованность работников и запустить механизм рыночного саморегулирования в землепользовании;
- 2) развитие многоукладности новых экономических отношений, становление более эффективных форм хозяйствования;
- 3) создание условий для прекращения деградации земель и обеспечения их рационального и экологически безопасного использования;

¹ Крылатых Э.Н. Развитие земельных отношений в аграрном секторе и сельской местности // Достижения науки и техники АПК. 1998. № 4.

- 4) обеспечение потребности граждан и юридических лиц в земельных участках различного целевого назначения (в первую очередь под сады и огороды для городских жителей).

Проведение земельной реформы обусловило необходимость принципиального обновления сформированного за советский период земельного законодательства. В самые первые годы реформы были приняты соответствующие законодательные решения. Сначала — на союзном уровне («Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле», приняты ВС СССР 28.02.1990), а затем решения принимались на уровне РСФСР и Российской Федерации.

Так, в ноябре–декабре 1990 г. были внесены изменения в Конституцию РСФСР, приняты постановление Второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса», Законы РСФСР «О земельной реформе» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»¹. В этот же период был издан ряд нормативных актов Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР, а также ведомственных актов Госкомзема РСФСР и других органов.

Дальнейшее развитие земельное законодательство получило в 1991—1992 гг. — это закон о плате за землю (предусматривавший переход с 1992 г. к платному землепользованию), ЗК РСФСР, а также законодательные акты по урегулированию вопросов, связанных с оборотом земельных участков, предоставленных (предоставляемых) населению².

Принципиальными новациями первых лет земельной реформы, закрепленными в законодательстве, стали:

- 1) ликвидация монополии государственной собственности на землю (соответственно, и переход земельных отношений в правовом плане из категории публично-правовых на грань публично-го и частного);
- 2) разрешение гражданам и юридическим лицам совершать рыночные сделки с землей;
- 3) установление платности пользования землей, которая должна была стать адекватной роли и ценности земли.

¹ Закон РСФСР от 15.12.1990 № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»; постановление СНД РСФСР от 03.12.1990 г. № 397-1 «О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса»; Закон РСФСР от 23.11.1990 № 374-1 «О земельной реформе»; Закон РСФСР от 22.11.1990 № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

² Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю»; Закон РФ от 23.12.1992 № 4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства».

Вместе с тем первые годы земельная реформа была своего рода вспомогательным мероприятием при проведении аграрных преобразований. Так, профессор С.А. Боголюбов в свое время отметил, что настоящей, глубинной задачей земельной реформы было как раз решение продовольственной проблемы страны¹.

В связи с этим следует особо выделить изменения, связанные с аграрной реформой. Это разрешение самостоятельного единоличного ведения сельскохозяйственного производства (КФХ), изменение организационно-хозяйственных форм большей части колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, существовавших к концу 80-х гг. XX в., массовая приватизация находившихся в их пользовании сельскохозяйственных угодий и образование земельных долей.

В начальный этап реформы (до конца 1993 г.) по мере возникновения различных связанных с осуществлением земельных преобразований проблем для их разрешения оперативно издавались указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Эти подзаконные акты не позволяли сформировать взаимоувязанное земельное законодательство, свободное от внутренних противоречий и пробелов, но тем не менее именно посредством таких указов и постановлений решались наиболее неотложные вопросы.

Так, в соответствии с ЗК РСФСР решения о предоставлении земельных участков принимали Советы народных депутатов, которые в свою очередь во многих случаях наделяли этими правами и органы исполнительной власти. То есть была некоторая двойственность при принятии таких решений. Определенность в этом вопросе внес Президент РФ, отнеся эти вопросы своим указом² к компетенции исполнительной власти, — решения о перераспределении земли стали принимать органы местной администрации по представлению земельных комитетов.

Следует отметить, что этот Указ стал началом качественно нового этапа в развитии аграрной и земельной реформ. Согласно этому нормативному документу началась сплошная реорганизация сельскохозяйственных предприятий и наделение практически всего сельского населения земельными долями (в счет земель колхозов и совхозов).

По мере развития земельной реформы именно посредством подзаконных актов шло расширение прав как собственников земельных участков, так и собственников земельных долей по распоряжению

¹ Боголюбов С.А. Экологическое право : учебник для вузов. М. : Норма-Инфра, 1998.

² Указ Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР».

землей. Так, подзаконным актом — Указом Президента РФ¹ собственникам, включая фермеров и владельцев личных подсобных хозяйств (ЛПХ), было предоставлено право сдавать земельные участки в аренду, в залог, дарить, продавать, передавать их в качестве взноса в уставный фонд (капитал). Государство гарантировало неприкосновенность и защиту частной собственности на землю и прав собственников земли при совершении с ней сделок.

Но после того как на референдуме 12.12.1993 была принята ныне действующая Конституция РФ, возможности нормотворчества президента и правительства страны в сфере земельных отношений оказались существенно ограничены. Так, согласно ст. 36 (ч. 3) Конституции РФ, условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Поэтому решения, принимаемые Президентом РФ и Правительством РФ после 1993 г., были уже узконаправленными и не претендовали на решение принципиальных вопросов дальнейшего развития реформы. Между тем ситуация в экономике требовала решения новых задач, в том числе связанных с земельными долями, распоряжением земель, формированием публичной земельной собственности. Но начиная с 1994 г. развитие земельных преобразований оказалось затруднено в силу невозможности решения принципиальных земельных вопросов в подзаконных актах, а принять соответствующие федеральные законы не удавалось вплоть до 2001 г.

Согласно Конституции РФ, земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому некоторые вопросы, не урегулированные на федеральном уровне (или определенные в федеральном законе рамочно, с расчетом на их последующую детализацию в регионах), могут регулироваться законами субъектов Российской Федерации. Но в 90-е годы XX в., в условиях отсутствия полноценного федерального земельного законодательства нормотворчество в субъектах Российской Федерации было разнохарактерно и даже развивалось в различных направлениях, отражая субъективные предпочтения руководителей отдельных краев, областей и республик в путях и темпах дальнейшего развития земельных отношений.

Кроме того, во второй половине 90-х гг. XX в., опять же в связи с неполнотой федерального земельного законодательства, заключались договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Предполагалось, что такие соглашения, даже

¹ Указ Президента РФ от 27.10.1993 № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России».

отличаясь друг от друга в деталях, постепенно сформируют правовое поле в вопросах разграничения земель и других не урегулированных федеральным законодательством вопросах. Однако этот подход не получил развития, а после принятия в 2001 г. ЗК РФ и других федеральных законов утратил практическое значение.

Характеризуя земельное законодательство 90-х гг. XX в. отметим, что в тот период правовые акты были направлены на правовое обеспечение процесса приватизации земель (в первую очередь — сельскохозяйственного назначения) и последующего распоряжения ими со стороны их собственников — частных лиц. При этом в отличие от существовавшей в дореформенный период унифицированной системы земельного законодательства правовое поле, регулирующее земельные отношения, характеризовалось отсутствием системности, недостаточностью юридической силы многих актов, определяющих принципиальные положения, нестабильным объемом полномочий по распоряжению землей и неоднородностью в региональном плане.

Вместе с тем даже такое, с большим числом недостатков и пробелов, законодательство закрепило совершенно новый тип земельных отношений, предусматривающий многообразие форм собственности на землю, возможность совершения сделок с земельными участками, платность землепользования, регистрацию прав на землю и другие важные для развития рыночной экономики положения. Важно, что в ходе земельной реформы 90-х гг. происходило перманентное обновление правового поля, которое изменяло права и обязанности субъектов земельных отношений. Поскольку такое изменение происходило в сторону расширения прав граждан и юридических лиц, то это не вызывало социального недовольства. Так, достаточно распространенные в первой половине и середине 90-х гг. XX в. выступления против частной собственности на землю и земельного рынка, как правило, носили общий характер и не были связаны с конкретными земельными участками и правами на них конкретных лиц.

Такая либеральная направленность земельной реформы во многом объясняется корреспондированием земельных отношений с иными формами общественных отношений и стремлением, в том числе при помощи реформирования земельных отношений, изменить другие составляющие общества и экономики. В дальнейшем же на фоне усиления механизмов государственного регулирования и ослабления радикального реформаторского давления произошло определенное ограничение прав граждан и юридических лиц по распоряжению землей (обусловленное рядом факторов, в том числе и уникальностью земельных ресурсов).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисциплина «Правовое обеспечение землеустройства и кадастров» достаточно сложна для изучения. Так, хотя основной массив правовых норм, регулирующих различные аспекты общественных отношений, складывающихся при использовании, охране и обороте земельных участков, содержится в ЗК РФ, весьма значительная часть этих норм рассредоточена между другими отраслями законодательства и отдельными федеральными законами. Это представляет определенную сложность как при изучении соответствующих положений законодательства, так и при отслеживании последующей корректировки таких норм. Даже по сугубо специфичным вопросам, каковыми является землеустройство и ГКН, при наличии регулирующих связанных с ними общественных отношения специальных федеральных законов ряд их положений урегулирован иными федеральными законами. Столь же сложна ситуация с подзаконными актами, развивающими положения соответствующих федеральных законов.

Однако без четкого представления о системе соответствующих нормативных правовых актов невозможно грамотно и профессионально заниматься землеустроительной и кадастровой деятельностью, осуществлять кадастровый учет. Это не означает, что содержание всех этих весьма быстро меняющихся документов (а их сотни и даже тысячи) надо держать в своей памяти. Важно понимать, как они соотносятся между собой, какова их юридическая сила, какая норма (и почему) будет иметь приоритет при возможной правовой коллизии.

Вместе с тем, конечно, надо знать, что называется назубок ключевые положения, принципы законодательства, определяющие содержание его более узконаправленных предписаний. Такими базовыми являются конституционные положения о земле, принципы земельного законодательства, положения ГК РФ и ЗК РФ о собственности и других правах на землю, о защите указанных прав, об охране земли, об ответственности за земельные правонарушения и ряд других.

Также надо ориентироваться в тенденциях, свойственных современному земельному законодательству и смежным с ним отраслям. В частности, важно понимать, что предусмотренное законодательством нынешнее, во многом непростое, соотношение землеустроительных, кадастровых и регистрационных действий стало результатом объективных процессов в экономике землепользования, а также жилой и нежилой недвижимости, в сфере информационного обмена, системе государственного управления и оказания государственных ус-

луг. В дальнейшем здесь вполне вероятны изменения, направленные на поиск оптимального сочетания этих важных рычагов управления земельным фондом.

Только уверенное знание правовых аспектов землеустройства и кадастров наряду с их технологическими, организационными и производственно-экономическими аспектами позволит стать настоящим профессионалом в данной области.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативная

Водный кодекс Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая.

Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Жилищный кодекс Российской Федерации.

Земельный кодекс Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Лесной кодекс Российской Федерации.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая.

Трудовой кодекс Российской Федерации.

Уголовный кодекс Российской Федерации.

Земельный кодекс РСФСР.

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации».

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Федеральный закон от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

- Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
- Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».
- Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве».
- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».
- Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».
- Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».
- Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель».
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
- Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
- Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».
- Закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю».
- Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».
- Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».
- Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».
- Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».
- Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».
- Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».
- Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

- Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 годы, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р.
- Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле (приняты постановлением Верховного Совета СССР от 28 февраля 1990 № 1252-1 «О введении в действие Основ законодательства Союза СССР и союзных республик о земле»).

Основная

- Боголюбов С.А.* Земельное право : учебник. М. : Проспект, 2009.
- Волков С.Н.* Землеустройство : учебник. М. : Государственный университет по землеустройству, 2013.
- Липски С.А.* Государственное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в условиях развития рыночных отношений (теория, методы, практика: российская модель конца XX — начала XXI века) : монография. М. : ЭКСМО, 2005.
- Липски С.А.* Институциональные преобразования в системе земельных отношений и их исследование (модель России конца XX — начала XXI века) : монография. М. : Мэйн, 2002.
- Липски С.А., Гордиенко И.И.* Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: актуальные проблемы земельного законодательства : учебное пособие. М. : Государственный университет по землеустройству, 2013.
- Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В.* Земельное право : учебник. М. : Частное право, 2010.