Лекция 2.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВ

1. Принципы земельного законодательства как общеправовая основа землеустройства и кадастров
2. Понятие, предмет и метод земельного права
3. Система нормативно-правовых актов в сфере нормативного обеспечения землеустройства и кадастров

1.

Понятие принципа имеет римское происхождение: термин «principium», или «принцип», переводится с латинского языка как закон, основа, первоначало. Древние римляне придавали особое значение понятию принципа, говоря, что принцип есть важнейшая часть всего. Под правовыми принципами понимаются руководящие положения права, его основные начала, выражающие объективные закономерности и потребности общества и имеющие в случае их правового закрепления общеобязательное значение. Принципы права в системе правовых норм:

1) выступают исходными началами правового регулирования, обеспечивающими согласованность и эффективность системы правовых норм;

2) непосредственно регулируют поведение участников общественных отношений при противоречивости системы правовых норм;

3) должны учитываться при правотворческой деятельности .

Современная наука земельного права под принципами земельного права понимает основополагающие начала, на которых базируется правовое регулирование земельных отношений.

Основные принципы земельного права получили отражение в виде основных принципов земельного законодательства (ст. 1 ЗК РФ). Перечень данных принципов имеет открытый характер, что предполагает возможность расширения перечня принципов иными федеральными законами (п. 2 ст. 1 ЗК РФ). В современном земельном праве в условиях продолжающихся

процессов реорганизации земельных отношений в обществе правовые принципы сформулированы предельно конкретно и четко. Однако их перечень не является исчерпывающим. Статья первая Земельного кодекса РФ формулирует следующие основные принципы:

1) Учет значения земли как основы жизни и деятельности человека.

Согласно указанному принципу регулирование земельных отношений осуществляется исходя из представлений о земле: – как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на

\

территории РФ; – одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

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

Предусматривая общие для всех обладателей земли (собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов) права и обязанности по использованию земельных участков, ЗК РФ формулирует соответствующие статьи таким образом, чтобы в их содержании присутствовали нормы о соблюдении экологических, строительных, санитарно-гигиенических и иных специальных требований (пп. 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ), чтобы использование земель любой категории осуществлялось способами, которые не должны наносить вред окружающей среде (п. 1 ст. 42 ЗК РФ), чтобы проводились целенаправленные мероприятия по охране земель как природного объекта (п. 4

ст. 42 ЗК РФ). Так, например, реализация проектов застройки земельных участков без соблюдения природоохранных требований не соответствует данному принципу.

2) Приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Провозглашая как принцип земельного законодательства приоритет охраны земли, законодатель имеет в виду необходимое ограничение хозяйственной свободы собственников земельных участков в целях охраны окружающей среды. Это означает, что каждый обладатель земли (собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор), организуя свою хозяйственную деятельность на земле, прежде всего предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране. Эти меры могут быть разными, так как они устанавливаются в соответствии с особенностями категорий земель и той или иной хозяйственной деятельности, находя отражение в соответствующих статьях ЗК РФ.

3) Приоритет охраны жизни и здоровья человека.

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека при любой хозяйственной деятельности, связанной с использованием и охраной земель, логично вытекает из первого и второго принципов.

Но если соблюдение первых двух принципов косвенно содействует охране жизни и здоровья людей, то третий принцип указывает на необходимость принятия таких специальных решений и выполнения таких действий, которые прямо и непосредственно позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить вредное воздействие на его здоровье при использовании земли. Гарантией соблюдения названного принципа служит обращенная ко всем землепользователям обязанность нести необходимые затраты для

достижения целей данного принципа, даже если эти затраты окажутся существенными.

Данный правовой принцип отражает в земельном законодательстве конституционные принципы охраны и защиты жизни и здоровья людей (ст. 7, 41, 42, 55, 74 Конституции РФ). Реализация данного принципа обеспечивается нормативными правовыми актами как земельного законодательства, так и других отраслей права. Помимо ст. 42, 43, 60 – 63, 71 – 76 ЗК РФ, к ним следует отнести Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «О радиационной безопасности населения», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» и др.

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

Согласно данному принципу граждане РФ, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право

принимать участие в подготовке решений, которые могут в дальнейшем оказать воздействие на состояние земель. В свою очередь, публичные органы обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

По существу, данным принципом граждане и общественные организации причисляются к непосредственным участникам отношений в области управления земельными ресурсами. В соответствии с этим принципом гражданам и общественным организациям предоставляется право принимать участие в разработке и принятии административных актов, затрагивающих их интересы в отношении принадлежащих им земельных участков, – с одной стороны, а органам государственной власти и органам местного самоуправления вменяется в обязанность обеспечивать возможность участия населения в подготовке и принятии решений о выборе и принятии таких актов – с другой.

Примером реализации данного принципа в земельном законодательстве является ст. 31 ЗК РФ, устанавливающая гарантии участия населения в принятии решений о предоставлении земельных участков для целей строительства. Пункт 2 ст. 23 ЗК РФ также предусматривает возможность установления публичного сервитута с учетом результатов публичных слушаний.

Дополнительной гарантией реализации данного принципа является право граждан и общественных организаций на осуществление общественного земельного контроля за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия органами власти решений, затрагивающих их права и законные интересы.

5) Единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

Согласно данному принципу все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Рассматриваемый принцип повторяет общеизвестное положение: принадлежность следует судьбе главной вещи. В данном случае земельный участок рассматривается как главная вещь, а все, что прочно связано с ним (здания, сооружения и т. д.), является его принадлежностью.

Этим принципом земельный участок фактически объединяется в одну сложную вещь (земельно-имущественный комплекс) с другими объектами недвижимости, которые прочно связаны с земельным участком. Тем самым устанавливается, что в таком качестве эти объекты, составляющие единый земельно-имущественный комплекс, и должны участвовать в гражданском обороте.

В целях реализации данного принципа в п. 4 ст. 35 ЗК РФ были включены специальные правовые нормы, меняющие содержание ст. 273 ГК РФ.

6) Приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

Реализация данного принципа заключается в том, что изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается.

Однако необходимо отметить, что установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

7) Платность использования земли.

Любое использование земли в России осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

8) Деление земель по целевому назначению на категории.

Правовой режим земель в России определяется исходя из их

принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Принадлежность земель к той или иной категории предопределяет основное их целевое назначение и соответствующий правовой режим использования (с учетом зонирования и разрешенного использования). При определении правового режима земель должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

9) Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований.

Несмотря на отмену с 1 июля 2006 г. Федерального закона от 17 июля 2001 г. № 101–ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», который специально регулировал процедуру отнесения земельных участков к федеральной, региональной и муниципальной собственности, необходимость разграничения сохранилась.

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

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

Таким образом, принципы земельного права отражают комплексный подход в регулировании земельных отношений, имеют системообразующее значение для формирования земельного права

как отрасли права и являются источником толкования регулятивных и охранительных норм – правил поведения.

2.

Право – представляет собой совокупность устанавливаемых государством норм, регулирующих общественные отношения.

В зависимости от характера и содержания общественных отношений выделяются различные отрасли права: гражданское, уголовное, трудовое, административное, земельное и т. д.

Земельное право представляет собой отрасль права, регулирующую общественные отношения, связанные с предоставлением, использованием и охраной земельных участков.

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.

Таким образом, земельное право как отрасль права является самостоятельным элементом правовой системы России и в свою очередь представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию, управлению, охране земельных ресурсов.

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;
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 противоречий в правовом регулировании земельных отношений;
- выявление тенденций развития земельного законодательства.

Земельное право как учебная дисциплина включает соответствующие научные наработки и представляет собой систему знаний об основных нормах 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.

Предметом отрасли права, в том числе и земельного, является определенная группа общественных отношений, регулируемая соответствующими нормами права.

Анализ земельно-правовых норм позволяет определить предмет земельного права как совокупность общественных отношений (имущественных и неимущественных), возникающих в области управления, пользования и охраны земель, урегулированных нормами земельного права.

В наиболее общем виде имущественные отношения можно определить как общественные отношения складывающиеся по поводу имущества. Как известно, термин «имущество» употребляется в гражданском праве в нескольких значениях: как совокупность вещей, как совокупность вещей и имущественных прав или как совокупность вещей, прав и обязанностей субъекта. Исходя из этого, имущественный характер имеют те отношения, в которых земля, земельный участок выступают как материальное благо, недвижимость. В частности, имущественные – это отношения собственности либо производные от них.

Особенность предмета земельного права состоит в том, что, с одной стороны, земельные имущественные отношения могут в определенной части

регулироваться нормами гражданского и земельного законодательства; с другой стороны, когда земля выступает как объект властных полномочий, для регулирования земельных отношений применяется метод административного права с его властными предписаниями.

В целом земельные отношения как предмет земельного права являются отношениями сложными, комплексными, при этом регулирование их осуществляется нормами как земельного, так и гражданского, административного, экологического и иных отраслей законодательства.

Не менее важное значение, чем предмет регулирования, для характеристики земельного права имеет метод, посредством которого осуществляется регулирование земельных отношений.

Под методом правового регулирования понимается совокупность способов, приемов, с помощью которых право, т. е. правовые нормы, воздействует на поведение участников общественных отношений, в данном случае – земельных отношений.

Для характеристики отрасли права вообще и земельного права в частности, наряду с предметом важно выявление особенностей метода регулирования земельных отношений.

Данный метод носит комплексный характер, для него характерно сочетание общеправовых методов правового регулирования: императивного (административно-правового) и диспозитивного.

Для административно-правового метода регулирования общественных отношений характерно проявление «власти и подчинения».

Участники таких отношений не равноправны, так как один дает обязательные для исполнения предписания, а другой обязан их точно и вовремя исполнять. Так, административно-правовым методом регулируются отношения, например, в области государственного контроля (надзора) за правильным использованием земель. С особенной силой административно-правовой метод регулирования земельных отношений проявляется в случаях обнаружения нарушений земельного законодательства, а также при необходимости их предупредить .

Императивным (административно-правовым) методом регулируется значительная часть земельных отношений, таких, например, как управление земельными ресурсами, правовая охрана земель и др.

Данные методы получают применение в таких сферах земельных отношений, как территориальное планирование, градостроительное зонирование, нормирование качества земель, землеустройство, предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, государственный учет земельных участков и охрана земель.

Диспозитивными методами регулируются земельно-имущественные отношения, основанные на юридическом равенстве их участников. К таким отношениям относятся обязательственные и иные имущественные отношения,

возникающие по поводу земельных участков, за исключением отношений, связанных с предоставлением земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Действие диспозитивных методов в земельном праве ограничено установлением публичных запретов и ограничений, определяющих правовой режим использования и оборота земельных участков.

Диспозитивным методом правового регулирования охватываются отношения вещных прав на земельные участки, отношения оборота земель и др. Участники этих отношений обладают определенной самостоятельностью, которая выражается в признании за субъектами отношений равноправного положения, в наличии между ними как участниками гражданского оборота отношений юридического равенства и отсутствии между ними отношений власти и подчинения.

3.

Система нормативно-правовых актов в сфере нормативного обеспечения землеустройства и кадастров может быть представлена следующим образом: Конституция РФ, Международные договоры, Федеральные законы, Конституции (уставы) и законы субъектов РФ, Указы и распоряжения Президента РФ, Акты Правительства РФ, Нормативные правовые акты органов исполнительной власти РФ (федеральных министерств, служб и агентств), Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, Нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

В России, как и в большинстве других государств, 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.

Закон – это нормативный акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных или прежде всего земельных отношений. Законы занимают главное место в системе нормативных правовых актов и обладают высшей юридической силой. Их положение определяется следующими основными признаками:

1. законы принимаются высшими представительными органами власти государства в целом или субъекта Федерации или непосредственно народом путем референдума, поэтому наиболее полно выражают сбалансированную волю общества, обладают представительной природой;
2. обладают высшей юридической силой – содержание всех иных нормативных правовых актов не должно противоречить законам;

3. регулируют наиболее важные, социально значимые отношения – в них закрепляются общественный и государственный строй, компетенция центральных звеньев государственного механизма, основные права и свободы граждан и т. д.;
4. содержат нормы первичного, основополагающего характера – все иные нормативные акты призваны детализировать и конкретизировать нормативные установления законов;
5. законы принимаются, изменяются и отменяются в особом процессуальном порядке .

Законы классифицируются:

- по сфере действия – на общефедеральные и законы субъектов РФ;
- по отраслям права – на государственно-правовые, уголовноправовые; гражданско-правовые и т. д.;
- по субъектам законотворчества – на законы, принятые в результате референдума, и законы, принятые законодательным органом;
- по сроку действия – на постоянные и временные;
- по степени значимости – на конституционные (Конституция РФ,

федеральные конституционные законы и законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию РФ) и текущие (обычные, принимаемые на основе Конституции РФ и конституционных федеральных законов в целях регулирования различных сторон общественной жизни).

Среди законов особое место занимает основной закон страны – Конституция, являющаяся основой системы всех источников права (в том числе земельного права). Конституция Российской Федерации содержит основополагающие нормы земельного права. Конституционные положения являются отправными для других отраслей права, в том числе для земельного.

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,

4. устанавливают правовой статус организаций, имеют межведомственный характер, то независимо от срока их действия такие акты подлежат государственной регистрации в Минюсте России;
5. решения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
6. акты органов местного самоуправления.

Большое значение в регулировании земельных отношений имеют такие источники как:

- Конституция Российской Федерации.
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190 – ФЗ.
- Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51 – ФЗ.
- Гражданский кодекс Российской Федерации часть 2 от 26 января 1996 г. № 14 – ФЗ.
- Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136 – ФЗ.
- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1 и 2).
- О государственной кадастровой оценке: федер. закон от 03.07.2016 № 237 – ФЗ.
- О государственной регистрации недвижимости: федер. Закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ.
- О землеустройстве: федер. закон от 18.06.2001 № 78 – ФЗ. 17
- О кадастровой деятельности: федер. закон от 24.07.2007 № 221 – ФЗ.
- О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: федер. закон от 21.12.2004 № 172 – ФЗ.
- Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 24.07.2002 № 101 – ФЗ.

Контрольные вопросы:

1. Назовите принципы права в системе правовых норм.
2. Что такое земельное право?
3. Что является предметом земельного права?
4. Что такое методом правового регулирования?
5. Какие методы правового регулирования существуют?
6. Система нормативно-правовых актов в сфере нормативного обеспечения землеустройства и кадастров.
7. Какие нормативно-правовые акты имеют большое значение в регулировании земельных отношений?