



Конспект лекций

Земельное право

Экзамен

Илья Сергеевич Петров
Земельное право
Серия «Конспект лекций»

Издательский текст
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=14331369
Земельное право: АСТ, Сова; М., СПб.; 2011
ISBN 978-5-17-076849-3

Аннотация

В книге изложены ответы на основные вопросы темы «Земельное право». Издание поможет систематизировать знания, полученные на лекциях и семинарах, подготовиться к сдаче экзамена или зачета. Пособие адресовано студентам высших и средних образовательных учреждений, а также всем интересующимся данной тематикой.

Содержание

Основы земельного права	5
Основные принципы земельного законодательства	9
Основные принципы землепользования	11
Отношения, регулируемые земельным законодательством	13
Участники и объекты земельных отношений	15
Охрана земель	17
Земли и земельные участки в Российской Федерации	23
Состав и категоризация земель в Российской Федерации	23
Полномочия РФ, субъектов РФ и муниципалитетов в области земельных отношений	27
Конец ознакомительного фрагмента.	29

Илья Сергеевич Петров

Земельное право

© И. С. Петров, составление, 2011

© ООО «Издательство “Сова”», 2011

Основы земельного права

По традиции земельное право считается обособленной отраслью права, хотя, как никакая другая отрасль права, земельное право имеет постоянные пересечения с гражданским правом, поскольку регулирует имущественные отношения граждан между собой или с государством, связанные с владением или использованием такого ресурса, как земля. В связи с этим земельное право обязано рассматривать все вопросы, которые касаются земли как объекта правовых отношений, – начиная от установления прав гражданина на участок под сад или огород и завершая защитой прав самого государства на природные богатства, которые таит или производит земля.

Как отрасль права земельное право представляет собой упорядоченную систему правовых норм, направленную на государственное регулирование общественных отношений для рационального землепользования и сбережения земельных ресурсов страны для производства материальных ценностей, которые составляют национальное достояние государства.

Особенности регулирования общественных отношений в области землепользования связаны с тем, что земля является возобновляемым ресурсом, то есть при разумном хозяйствовании она дает прирост благосостояния тому, кто ею владеет

по праву собственности, и в то же время этот ресурс продается, покупается, отчуждается, иными словами на него распространяются нормы гражданско-правовых отношений.

Именно поэтому государственное регулирование земельного вопроса сразу же сталкивается с нормами частного права, а законы, которыми государство стремится упорядочить отношения землепользования, не всегда стыкуются с положениями гражданского права.

Основным земельным законом России является Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 г. и многократно после этого дополненный и измененный. Основным гражданско-правовым документом, рассматривающим землю как частную собственность гражданина, а право владеть землей – как имущественное право гражданина, является Гражданский кодекс РФ.

Кроме того, ввиду необычайной широты и всеохватности земельных отношений их регулирует большое количество отдельных федеральных и региональных документов – ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «О плате за землю», ФЗ «О землеустройстве», а также отдельных Кодексов – градостроительное, лесное и водное законодательство, законодательство о недрах и т. п.

Как и любое законодательство, законодательство РФ по земельному вопросу строится по определенным правилам и

обладает определенной структурой. Поскольку законов, прямо или косвенно связанных с имущественными правами на землю и элементами землепользования, очень много, важен принцип их приоритетности в правоприменительной практике.

Приоритетность определяется наибольшей весомостью и значимостью таковых законодательных актов. Земельный кодекс РФ указывает, что земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, оно состоит из Земельного кодекса РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Особо подчеркивается, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Земельному кодексу РФ.

Кроме того, земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Земельному кодексу РФ и федеральным законам. В иерархической структуре ЗК РФ, ФЗ РФ, законы субъектов РФ и указы Президента РФ занимают главенствующее место.

Ступенью ниже следуют решения Правительства РФ: Правительство РФ принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных Земельным кодексом РФ, федеральными законами, а также

указами Президента РФ, регулируемыми земельные отношения.

Далее по нисходящей следуют акты органов исполнительной власти субъектов РФ: на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов РФ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Закрывают список акты органов местного самоуправления: на основании и во исполнение Земельного кодекса РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Основные принципы земельного законодательства

Земельное законодательство РФ основывается на следующих принципах:

1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли 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 хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

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, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

3) приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использова-

нию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

4) участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Основные принципы землепользования

Учитывая, что земля является общим достоянием граждан РФ и должна охраняться как важнейший источник богатства страны, и опираясь на понимание того, что любые действия, производимые с землей, на земле и под землей не должны приводить к экологической катастрофе, а граждане, общественные и религиозные организации имеют полное право воздействовать на властные структуры при решении земельных вопросов, необходимо соблюдать:

1) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков;

2) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому 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 в порядке, установленном федеральными законами;

3) платность использования земли;

4) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

5) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований;

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

7) 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.

При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

Отношения, регулируемые земельным законодательством

ЗК РФ дает следующую общую формулировку: «Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения)». Поскольку любая территория – это прежде всего земля, то для обозначения регулируемых ЗК РФ отношений необходима дополнительная расшифровка. Требуется определить, нормы каких отраслей права охватывают в той или иной мере более узкие области землепользования.

ЗК РФ указывает, что к отношениям по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Рос-

сийской Федерации, специальные федеральные законы.

Однако к земельным отношениям нормы всех перечисленных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

ЗК РФ оговаривает, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Кроме отечественного законодательства возможно и применение положений международных договоров Российской Федерации, причем, если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены ЗК РФ, применяются правила международного договора.

Участники и объекты земельных отношений

Земельный кодекс РФ определяет, что участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, а также в связи с включением России в международные отношения – иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица. Причем права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с Земельным кодексом РФ и федеральными законами, то есть в вопросах землепользования ориентация на внутреннее право РФ.

По характеру имущественных прав на землю участники земельных отношений разделяются на следующие категории:

- собственники земельных участков – лица, являющиеся собственниками земельных участков;
- землепользователи – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования;
- землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся зе-

мельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;

– арендаторы земельных участков – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;

– обладатели сервитута – лица, имеющие сервитут – право ограниченного пользования чужими земельными участками.

Наибольшими имущественными правами на землю обладают соответственно собственники земельных участков, наименьшими – обладатели сервитута.

Объектом земельных правоотношений, которые регулирует земельное законодательство, является *земля, которая может рассматриваться в трех позициях:*

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

В этом делении заложена иерархичность земельного права – от глобального к частностям, от более крупного к более мелкому, от общих случаев к частным. Но какое бы место в этой иерархии не занимал объект земельных правоотношений, правоприменение к нему возможно только исходя из российского законодательства.

Охрана земель

Цели и содержание охраны земель

Земельный кодекс гласит, что земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Именно земля является источником материальных благ, которое производит проживающее на ней население. Сельскохозяйственные земли нужны для производства многообразных сельскохозяйственных культур, которые используются на внутреннем рынке и экспортируются за границу. Недра используются для добычи полезных ископаемых и производства из них необходимых человеку вещей и механизмов.

Водные ресурсы необходимы для снабжения людей чистой питьевой водой и водой для использования в промышленности, а также как транспортные артерии для перевозки грузов и людей. Леса имеют необычайное значение как «зеленые легкие» страны, а также дают необходимую древесину. Все богатство РФ связано с ее землей, щедрой и необъятной. Вот почему использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способность земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осу-

ществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Согласно ЗК РФ целями охраны земель являются:

1) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;

2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Достижение этих целей невозможно без рачительного и хозяйского отношения к земле как природной кладовой богатства страны. Этого невозможно достичь без борьбы с небрежным отношением людей к земле, на которой они живут, без заботы о качестве окружающей среды и без преследования согласно Уголовному кодексу РФ тех лиц, которые расхищают это богатство, приводят в негодность некогда обильные земли, уничтожают птиц и животных, населяющих леса, поля и реки этой земли, то есть с теми, кто неотвратимо приводит состояние земли к экологической угрозе. Земельное право в этой области тесно смыкается с природоохранными законами и экологическим правом.

В целях охраны земель ЗК РФ устанавливает ряд требований, которые собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны соблюдать. Им вменяется проводить мероприятия

по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- 4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- 5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- 6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- 7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Кроме этих мер существуют федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с уче-

том особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Законодательством установлены обязательные санитарно-гигиенические нормы и требования.

Для оценки состояния земель проводится специальная экологическая экспертиза. Проводить такую экспертизу имеют право только дипломированные специалисты как перед проведением работ, связанных с улучшением состояния почв, так и для контроля за использованием земель в сельскохозяйственных или промышленных целях. Особым образом проводится экспертиза в районах, отведенных под заказники и иные природные зоны, специально выделенные как охранные. В них экологический контроль должен проводиться на постоянной основе.

Использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению

Особое внимание земельное законодательство уделяет вопросу использования и восстановления земель, которые попали под радиоактивное или химическое загрязнение. Этот вопрос стал актуальным после Чернобыльской катастрофы 1986 г., когда радиоактивное облако подвергло загрязнению целые районы, не находящиеся в зоне аварии: часть Белоруссии, Брянской, Орловской и т. п. областей, находящиеся от Припяти в значительном удалении.

Поскольку необходимо регулировать использование за-

грязненных территорий, ЗК РФ указывает, что земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации.

На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции. Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культурно-технических работ определяется Правительством Российской Федерации с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Одновременно вводится персональная уголовная и административная ответственность за радиоактивное и химическое загрязнение земель. ЗК РФ гласит, что лица, в результате деятельности которых произошло загрязнение, повлекшее за собой невозможность использования по целевому назначению или ухудшение качества земель, полностью возмещают убытки в соответствии с положениями Кодекса, а

также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Земли и земельные участки в Российской Федерации

Состав и категоризация земель в Российской Федерации

Российская Федерация обладает огромной территорией и огромным объемом земель, расположенных в различных по рельефу и климату районах, разного качества и разного назначения. Согласно ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на *следующие категории*:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Все перечисленные типы земель используются в соответ-

ствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из видов, предусмотренных зонированием территорий, выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

ЗК РФ гласит, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Особо выделяются земли, которые искони используются коренными народностями и этническими общностями. ЗК РФ указывает, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных кате-

горий.

Законодательством разрешается *перевод земель из категории в категорию*. Перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении:

1) земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством РФ;

2) земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов РФ;

3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, – органами местного самоуправления;

4) земель, находящихся в частной собственности:
– земель сельскохозяйственного назначения – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
– земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

Согласно ЗК РФ перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, а перевод земель иных

категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов осуществляется путем установления или изменения в порядке, установленном настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах, границ туристско-рекреационной особой экономической зоны.

Сам порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами. ЗК РФ обязывает указывать категорию земель в:

- 1) актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков;
- 2) договорах, предметом которых являются земельные участки;
- 3) государственном кадастре недвижимости;
- 4) документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 5) иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае нарушения установленного ЗК РФ и федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую акты об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую признаются недействительными.

Полномочия РФ, субъектов РФ и муниципалитетов в области земельных отношений

ЗК РФ относит к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений:

1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

2) установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;

3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства;

4) установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;

5) резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд РФ;

6) разработку и реализацию федеральных программ использования и охраны земель;

7) иные полномочия, отнесенные к полномочиям РФ Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ, федеральными за-

конами. Согласно ЗК Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности РФ (федеральной собственностью).

Закон относит к полномочиям субъектов РФ резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов РФ; разработку и реализацию региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ или к полномочиям органов местного самоуправления – таким образом субъекты РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ.

Согласно ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель, причем органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.