

X

На правах рукописи

ВОЛКОВ Геннадий Александрович



ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Специальность 12.00.06 - природоресурсное право;
аграрное право;
экологическое право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва-2005 г.

Работа выполнена в Московском государственном университете
им. М.В.Ломоносова (юридический факультет)

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Сыродоев Николай Алексеевич

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Жариков Юрий Георгиевич;

доктор юридических наук
Устюкова Валентина Владимировна;

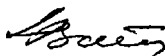
Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет

Защита состоится 8 июня 2005 г. в 15 час. 15 мин. на заседании
диссертационного совета Д.501.001.99 при Московском государственном
университете им. М.В.Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, город Москва,
Ленинские горы, МГУ им. М.В.Ломоносова, 1-й корпус гуманитарных
факультетов, юридический факультет, аудитория 826.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке юридического
факультета МГУ им. М.В.Ломоносова по адресу: 119992, город Москва,
Ленинские горы, МГУ им. М.В.Ломоносова, 2-й корпус гуманитарных
факультетов.

Автореферат разослан «21» апреля 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



В.А.Чибисов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Рассмотрение принципов земельного права связано с рядом накопившихся теоретических проблем, которые на протяжении ряда лет вызвали активные дискуссии в юридической науке.

Поскольку на правовых принципах создаются и реализуются нормы определенной отрасли права, рассмотрение данного вопроса тесно связано с такими смежными проблемами как предмет земельного права, тип правового регулирования земельных отношений, место земельного права в системе российского права, система земельного права, её особенности, связанные с федеративным устройством Российской Федерации и другие.

Разработка понятия, классификации, содержания и значения принципов земельного права выступает той путеводной нитью, которая позволяет системно найти подходы для ответов на большинство этих вопросов.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. были закреплены основы регулирования земельных отношений в Российской Федерации, которые послужили базой формирования и развития системы земельного законодательства.

За последние несколько лет приняты и вступили в силу Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ, федеральные законы «О мелиорации земель» от 10 января 1996 г. №4-ФЗ, «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ, «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ, «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ, «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ и другие.

В большинстве субъектов Российской Федерации во исполнение положений федеральных законов приняты законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения.

В настоящее время формируется практика применения положений федеральных законов о земле, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Не всегда судам легко найти правильный выход в разрешении дела при наличии коллизий правовых норм, пробелов в правовом регулировании земельных отношений, определить точное значение правовой нормы.

Именно поэтому актуально исследование принципов земельного права, прежде всего, с точки зрения их практического значения, которое проявляется при правотворчестве, при реализации права, его толковании и при систематизации законодательства.

Вышеназванные причины предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Предметом диссертационного исследования являются принципы земельного права как основные начала земельного права, их система, соотношение с принципами иных отраслей права. Центральное место в работе занимает исследование проблем формирования, закрепления и реализации принципов земельного права. Особое внимание в исследовании уделено разработке теоретических подходов для решения проблем применения принципов земельного права на основе изучения результатов правоприменительной деятельности, прежде всего, правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Целью исследования является разработка механизма формирования, закрепления и реализации принципов земельного права.

Эта цель достигалась решением следующих задач:

- 1) исследование понятия и видов принципов земельного права;

2) рассмотрение конституционных основ земельного права в части формирования, закрепления и реализации принципов земельного права;

3) выявление взаимосвязи типа правового регулирования земельных отношений с принципами земельного права;

4) изыскание соотношения принципов земельного права с принципами иных отраслей права;

5) анализ проблем реализации принципов земельного права;

6) разработка теоретических положений и предложений, направленных на повышение эффективности реализации принципов земельного права, на укрепление стабильности правоотношений, на решение коллизий правовых норм и других недостатков законодательства.

Степень научной разработанности темы. В юридической литературе вопросы принципов земельного права исследованы недостаточно. Объектом внимания правоведов становились либо отдельные принципы, либо отдельные вопросы темы в рамках более широкого предмета исследования. Несмотря на формально большое число работ, затрагивающих в той или иной степени тему исследования, в юридической литературе нет опубликованных работ монографического характера, посвященных комплексному теоретическому исследованию принципов земельного права в историческом и современном аспектах. Вместе с тем, проблемы понятия, содержания и значения принципов земельного права затрагивались в трудах представителей науки природоресурсного права, аграрного права и экологического права.

В советский период отдельным вопросам принципов земельного права уделялось внимание в работах Г.А. Аксенёнка, С.Б. Байсалова, В.П. Базелина, Р.Д. Боголепова, С.А. Боголюбова, Б.В.Ерофеева, Ю.Г. Жарикова, А.А. Забелышенского, Г.В.Иванова, И.А. Иконицкой, Н.Д. Казанцева, В.А. Кикотя, М.И. Козыря, О.С. Колбасова, Е.Н. Колотинской, Н.И. Краснова, В.Л. Мунтяна, Г.И. Осипова, Н.Н. Осокина, И.Ф. Панкратова, А.Г. Первушина, В.В. Петрова, В.Г. Плахуты, А.А. Рябова, Я.Я. Страутманиса, Н.А. Сыродоева, Ю.С. Шемшученко и др.

С 1990 г. в период проведения земельной реформы в России теория принципов земельного права получила определенное развитие.

Особый импульс для концентрации внимания по теме исследования дало принятие Земельного кодекса РФ 2001 г., в котором были закреплены принципы земельного законодательства.

В этот период принципы земельного права были затронуты в трудах С.А. Боголюбова, Н.Г. Баканёвой, М.М. Бринчука, Г.Е. Быстрова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Ю.Г.Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.И. Ковальчук, О.М. Козырь, И.О.Красновой, О.И. Крассова, В.В. Круглова, Е.Л. Мининой, В.В. Никишина, Е.В. Новиковой, Т.В.Петровой, В.И. Романова, Н.Г. Станкевич, Н.А. Сыродоева, М.Ю.Тихомирова, В.В. Устюковой, Г.В. Чубукова, А.С. Шестерюка, А.А. Ялбулганова и др.

В тоже время в настоящее время практически отсутствуют работы, посвященные проблеме реализации принципов земельного права.

Помимо трудов названных учёных **теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды ведущих правоведов в области общей теории права: С.С.Алексеева, С.Н.Братуся, В.К.Бабаева, В.В.Борисова, Н.Н.Вопленко, Ю.И.Гревцова, В.И.Гоймана, Н.В.Витрука, Д.А.Керимова, С.А.Комарова, В.В.Лазарева, О.Э.Лейста, В.М.Левченко, А.В.Малько, М.Н.Марченко, А.В.Мицкевича, В.С.Нерсесянца, А.С.Пиголкина, С.В.Полениной, В.Д.Попкова, И.Н.Радько, И.Н.Сенякина, Ю.А.Тихомирова, А.Ф.Черданцева, В.А.Четвернина и др.

Анализировались правовые взгляды, касающиеся земельного права, правоведов-цивилистов В.В. Витрянского, В.А. Дозорцева, Е.А. Суханова, А.П. Сергеева, Ю.К.Толстого и др.

Методологической основой исследования послужил диалектический подход исследования, включающий изучение природных и социальных явлений в их единстве, взаимосвязи и взаимозависимости, изучение явлений в

развитии, конкретно исторически, изучение явлений в связи с общественной практикой.

Также применялись метод технико-юридического анализа, метод сравнения, метод системного анализа.

Научная новизна диссертации состоит в разработке теоретического механизма формирования, закрепления и реализации принципов земельного права. Диссертация представляет собой первое монографическое исследование принципов земельного права, в котором проанализированы понятие принципов земельного права, соотношение принципов земельного права с основными началами земельного права, принципами земельного законодательства, конституционные основы земельного права, виды и содержание принципов земельного права, а также проблемы реализации принципов земельного права в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации и в правоприменительной деятельности.

В основу теоретических выводов положены не только имеющиеся достижения в юридической науке, но и результаты правоприменительной деятельности, прежде всего, практика Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Разработан механизм формирования, закрепления и реализации принципов земельного права, его краткая иллюстрация дана в виде соответствующей схемы в приложении.

2. Принципы земельного права формируются из основных начал земельного права, в том числе, из целей и задач земельного права, типа правового регулирования земельных отношений, а также из доктринальных выводов юридической науки.

Кроме того, принципы земельного права формируются из положений федеральных законов, правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной

власти, закрепляющих принципы федеральной земельной политики, земельной реформы, принципы отдельных видов деятельности в сфере природопользования, в результате правотворчества на федеральном, субъектов Российской Федерации и муниципальном уровнях, при систематизации законодательства, в результате правоприменительной деятельности и при толковании норм земельного права.

3. Соотношение принципов земельного права с принципами земельной политики, в том числе, с принципами земельной реформы, заключается в том, что принципы земельной политики как политические нормы могут служить для формирования принципов земельного права, а также стать юридическими нормами в виде юридических дозволений, запретов и предписаний и нормами-принципами земельного права, если они будут закреплены в нормативном правовом акте, а нормы-принципы - в федеральном законе. Закрепление принципов земельного права, являющихся составной частью основ федеральной политики, находится в ведении Российской Федерации.

4. Принципы земельного права могут быть формально закреплены в виде норм-принципов лишь в федеральных законах, а не в подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации (указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти), не в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, и не в нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

В подзаконных федеральных нормативных правовых актах (указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти), в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и в нормативных правовых актах органов местного самоуправления принципы земельного права могут лишь формироваться, а также реализовываться в регулятивных и правоохранительных правовых нормах.

5. Принципы земельного права, закрепленные непосредственно в правовых нормах федерального закона, становятся нормами-принципами. Нормы-принципы земельного права являются законодательными предписаниями, которые выражают и закрепляют принципы земельного права.

6. Нормы-принципы земельного права не только выступают как самостоятельная разновидность юридических норм, но и имеют важное практическое значение, которое раскрывается на всех этапах проявления права: правотворчества, реализации права и систематизации законодательства.

7. Цели и задачи земельного права как элементы основных начал правового регулирования земельных отношений обеспечивают формирование принципов земельного права. В свою очередь нормы-принципы земельного права как специализированные правовые нормы выступают носителями целей и задач земельного права, необходимыми правовыми средствами их достижения и решения.

8. Нормы-принципы земельного права реализуются в процессе правотворчества на федеральном, субъектов Российской Федерации и муниципальном уровнях, при систематизации законодательства, при принятии правовых актов в регулятивной правоприменительной деятельности и при толковании норм земельного права.

9. В зависимости от иерархии источников права, в которых закрепляются принципы земельного права, нормы-принципы земельного права можно разделить на конституционные основы земельного права и закрепленные в федеральных законах.

10. Основой взаимосвязи принципов земельного права с принципами иных отраслей права являются общие принципы права и конституционные принципы, составляющие конституционные основы земельного права. Принципы земельного права взаимосвязаны с принципами иных отраслей права также через межотраслевые принципы.

11. Условием реализации принципов земельного права в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации является

принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации во исполнение федеральных законов с учётом социальных, экономических, экологических и иных региональных факторов, а также восполнение пробелов в правовом регулировании земельных отношений, когда такое восполнение допустимо, исходя из положений федеральных законов.

12. Особенность реализации норм-принципов земельного права в правоприменительной деятельности заключается в том, что в силу разрешительного типа правового регулирования земельных отношений реализация норм-принципов земельного права с помощью властно-организующей деятельности компетентных органов и лиц происходит лишь в определенных случаях, а именно: при наличии отдельных пробелов в правовом регулировании земельных отношений и при разрешении коллизий правовых норм.

13. Отсутствие прямого предписания в Земельном кодексе РФ о применении норм земельного права по аналогии не является препятствием для применения принципов земельного права в качестве аналогии права при отсутствии норм права, регулирующих сходные отношения. Суд должен решить дело на основе общих начал и смысла законодательства при выявлении пробелов в правовом регулировании земельных отношений. Вместе с тем, в силу разрешительного типа правового регулирования земельных отношений принципы земельного права не могут быть применены по аналогии к основаниям возникновения прав на земельные участки, а также к основаниям любого вида юридической ответственности за земельные правонарушения.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что идеи, выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут послужить исходным материалом для дальнейшего развития научных исследований в области правового регулирования земельных правоотношений; полученные результаты могут быть использованы в правоприменительной и правотворческой деятельности, в преподавании курса земельно-правовых дисциплин в вузах.

В целях установления ясности в вопросе о применении принципов земельного права по аналогии в Земельный кодекс Российской Федерации предлагается внести соответствующее дополнение, которое формализовано в виде проекта федерального закона о внесении соответствующего дополнения в Земельный кодекс Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и положения, а также практические предложения, полученные в результате диссертационного исследования, были обсуждены и одобрены на заседании кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

В диссертации были использованы материалы, которые разрабатывались диссертантом при участии в рабочих группах, в том числе, в рабочей группе по подготовке федеральной президентской программы развития земельной реформы в России при Председателе Правительства РФ, образованной распоряжением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 63-р, в рабочей группе по подготовке Земельного кодекса РФ (декабрь 2000 г. - апрель 2001 г.), в качестве эксперта трехсторонней рабочей группы по подготовке проекта Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», образованной на основании постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 16 мая 2002 г. N 2735-III ГД. За работу над проектом Земельного кодекса РФ Министром экономического развития и торговли РФ была выражена благодарность.

Материалы диссертации использовались автором в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по курсу земельного права, при участии в конференциях, школах молодых ученых-юристов, круглых столах.

Положения диссертации нашли отражение в публикациях автора, перечень которых приводится в заключении автореферата (общий объём около 58 п.л.).

Структура диссертационного исследования. Работа состоит из **введения**, трех глав, заключения, списка использованной литературы, списка нормативных и иных правовых актов, а также 6 приложений.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрыта степень научной разработанности темы, сформулированы цели и задачи, указывается методологическая основа исследования, научная новизна и практическая значимость работы.

В главе 1 «Общая характеристика принципов земельного права» рассмотрено понятие принципов земельного права, исследованы конституционные основы земельного права, из взаимосвязь с принципами, проанализированы виды принципов земельного права.

Первый параграф «Понятие принципов земельного права» посвящен разработке понятия принципов земельного права, его соотношению с такими смежными понятиями как «основные начала правового регулирования», «цели и задачи земельного права», «принципы отрасли законодательства», «принципы земельной политики», «принципы земельной реформы».

В нем сделан вывод, что принципы права выступают одним из элементов основных начал правового регулирования общественных отношений, последние же не сводятся лишь к одним принципам.

Основные начала правового регулирования определенных общественных отношений, которые иногда закрепляются в учредительных (исходных, отправных) нормах, включают не только цели и принципы права, но и такие важнейшие элементы как задачи, тип правового регулирования общественных отношений, а также иные правовые категории и понятия. Все эти элементы взаимосвязаны, образуют систему и служат базисом той или иной отрасли права.

В результате рассмотрения вопроса о соотношении основных начал правового регулирования земельных отношений и принципов земельного права сделан вывод, что следует различать принципы земельного права и принципы земельного законодательства.

Принципы земельного права как элемент основных начал правового регулирования земельных отношений могут формироваться из смысла и содержания правовых норм, политических норм, на основании судебных решений, а также как достижения науки, выраженные в правовой доктрине. Однако принципы земельного права, закрепленные непосредственно в правовых нормах закона, становятся нормами-принципами. С другой стороны, нормы-принципы земельного права являются законодательными предписаниями, которые выражают и закрепляют принципы земельного права.

При этом нормы-принципы земельного права как элемент основных начал правового регулирования земельных отношений не только выступают как самостоятельная разновидность юридических норм, но и имеют важное практическое значение, которое обнаруживается на всех этапах проявления права: при правотворчестве, при реализации права и при систематизации законодательства.

Соотношение понятий «основные начала правового регулирования земельных отношений» и «принципы земельного права» раскрывается также через такие категории как цели и задачи земельного права.

Цели и задачи земельного права как элементы основных начал правового регулирования земельных отношений обеспечивают формирование принципов земельного права. В свою очередь нормы-принципы земельного права как специализированные правовые нормы выступают носителями целей и задач земельного права, необходимыми правовыми средствами их достижения и решения.

Принципы земельной политики и принципы земельной реформы соотносятся с принципами земельного права следующим образом. Принципы земельной политики составляют основу государственной земельной политики, которая, в свою очередь, является составной частью государственной политики.

Принципы земельной политики как политические нормы могут служить для формирования принципов земельного права, а также стать правовыми

нормами в виде юридических дозволений, запретов, предписаний и нормами-принципами земельного права, если они будут закреплены в нормативном правовом акте, а нормы-принципы - в законе.

Проведение земельной реформы является компонентом государственной политики. С этой точки зрения принципы земельной реформы являются политическими нормами, направленными в сфере правового обеспечения реформы на формирование нового законодательства, подкрепленные организационными и идеологическими мероприятиями. Отдельные принципы земельной реформы могут служить для формирования принципов земельного права, а также стать правовыми нормами в виде юридических дозволений, запретов, предписаний и нормами-принципами, если они будут закреплены в нормативных правовых актах, а нормы-принципы - в законе.

Во втором параграфе «Конституционные основы земельного права» рассмотрены те конституционные положения, которые реализуются в принципах и нормах земельного права, т.е. выступают конституционными основами для принципов и норм земельного права.

Среди конституционных основ регулирования земельных отношений можно выделить:

конституционные положения, устанавливающие основы правового режима земли как природного объекта и природного ресурса;

конституционные положения, устанавливающие право граждан на землю;

конституционные положения, устанавливающие предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений.

Рассмотрение конституционных основ правового регулирования земельных отношений привело к суждению, что регулирование земельных отношений составляет не только предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Конституция содержит правовые нормы, которые позволяют сделать вывод, что регулирование отдельных земельных отношений является прерогативой именно Российской Федерации.

К таковым, например, следует отнести правовые нормы статьи 36 Конституции, устанавливающей право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, пределы осуществления этого права, вид нормативного правового акта по юридической силе, который должен определять условия и порядок пользования землей.

Поскольку условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, из этого следует вывод, что принципы земельного права могут быть закреплены, во-первых, лишь в правовых нормах федеральных законов, а не в подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации (указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти), во-вторых, не в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, и, безусловно, не в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Закрепление принципов земельного права, являющихся составной частью основ федеральной политики, в соответствии с пунктом «е» статьи 71 Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации.

В подзаконных федеральных нормативных правовых актах (указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти), в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и в нормативных правовых актах органов местного самоуправления принципы земельного права могут лишь формироваться, а также реализовываться в регулятивных и правоохранительных правовых нормах.

Субъекты Российской Федерации вправе восполнять пробелы в правовом регулировании земельных отношений, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации. Вместе с тем, наличие федерального законодательства исключает для субъекта Российской Федерации установление собственного регулирования в противоречие с федеральным.

Анализ конституционных основ правового регулирования земельных отношений показал, что Конституция РФ не предписывает, чтобы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нормативные правовые акты принимались совместно органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, однако не исключает этого. Полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут быть ограничены федеральным законом.

В федеральном законе по предмету совместного ведения могут быть установлены принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, положения, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти, конкретные полномочия и компетенция органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, процедура взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В третьем параграфе «Виды принципов земельного права» дана классификация принципов земельного права, рассмотрена система принципов.

Принципы земельного права могут быть классифицированы по разным основаниям. Общетеоретической классификацией является подразделение принципов в зависимости от того, распространяются ли они на всю систему права, на несколько отраслей или же на одну отрасль права.

По этому критерию можно выделить принципы земельного права: общие, межотраслевые и отраслевые.

Общие принципы распространяются на всю систему права, являются юридической базой для всего Российского законодательства. Они закреплены в Конституции РФ и составляют конституционные основы земельного права. К таковым следует отнести, прежде всего:

конституционные положения, устанавливающие основы правового режима земли как природного объекта и природного ресурса;

конституционные положения, устанавливающие право граждан на землю;

конституционные положения, устанавливающие предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений.

Межотраслевые правовые принципы охватывают собой две или более отраслей права, преимущественно смежных, весьма близко соприкасающихся между собой отраслей. В каждой отдельной отрасли права или же в группе отраслей они приобретают свою специфику.

К отдельным межотраслевым принципам земельного права можно отнести те, которые определяют правовые основы использования земель и правовые основы охраны земель.

Межотраслевой характер первой группы принципов проявляется при соприкосновении земельного права с иными природоресурсными отраслями права, с гражданским правом, с правовыми нормами законодательства о градостроительстве, с другими отраслями права, содержащими правовые нормы об использовании недвижимости, а второй группы принципов - при соприкосновении земельного права и экологического права.

На основе отраслевых принципов земельного права создаются и реализуются правовые нормы только земельного права. Среди них могут выделяться принципы отдельных правовых институтов земельного права, например, принципы проведения землеустройства, принципы ведения государственного земельного кадастра, принципы использования и охраны отдельных категорий земель.

Деление принципов земельного права на общие, межотраслевые и отраслевые имеет не только теоретическое, но важное практическое значение. Оно позволяет выявить не только внутреннюю субординацию и отраслевую принадлежность принципов, но и помогает находить правовые нормы, регулирующие определенные общественные отношения, уяснить содержание правовой нормы, определить место правовой нормы в системе законодательства Российской Федерации и ее взаимосвязь с другими правовыми нормами, выявить правовые пробелы в регулировании земельных отношений, прогнозировать правотворчество и добиваться единообразия в правоприменительной практике.

В зависимости от источников права, в которых закрепляются принципы земельного права, последние можно разделить на: конституционные и установленные в федеральных законах. Принципы земельного права не могут быть установлены подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В равной мере это относится и к нормативным правовым актам органов местного самоуправления.

Вместе с тем, принципы земельного права должны реализовываться в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а также в нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

В систему принципов земельного права входят как те, которые имеют формальное закрепление в федеральном законе, так и те, существование которых вытекает из смысла и содержания правовых норм федерального закона.

В настоящее время нет единого мнения о системе принципов земельного права. Ряд предложенных принципов определяются конституционными основами земельного права. К ним можно отнести принципы:

государственного регулирования использования и охраны земель;

сочетания регулирования использования земли в качестве природного ресурса, объекта недвижимости и основного средства производства;

многообразия субъектов права собственности на землю;

нахождения земли в гражданском обороте;

сочетания частно-правового и публично-правового методов регулирования земельных отношений;

ограничения земельных прав только на основании федерального закона и только в той мере, насколько это необходимо для охраны и рационального использования земель как основы жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории;

недопустимости противоречащего закону вмешательства государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей;

равенства участников земельных отношений в защите своих прав на землю;

возмещения вреда, причиненного нарушением требований законодательства о земле, и возмещения убытков, причиненных изъятием земель для государственных нужд;

судебной защиты права на земельный участок.

Межотраслевой характер проявляется в принципах:

экологизации земельного права;

планирования использования земель;

комплексного подхода в использовании земель;

обеспечения рационального использования и охраны земель;

платности использования земель;

подконтрольности использования земель государству.

Среди отраслевых принципов земельного права выделяются принципы:

целевого использования земель;

приоритета использования земель сельскохозяйственного назначения.

Эти перечни не являются закрытыми. В настоящее время все перечисленные принципы или прямо закреплены в Конституции РФ, Земельном кодексе РФ, других федеральных законах, составляющих систему земельного законодательства, или следуют из содержания правовых норм Конституции РФ, земельного законодательства Российской Федерации.

Глава 2 «Принципы земельного права в системе права» посвящена соотношению принципов земельного права с типом правового регулирования земельных отношений, в ней также проанализировано соотношение принципов земельного права с принципами иных отраслей права.

В параграфе первом «Принципы земельного права и тип правового регулирования земельных отношений» исследован тип правового регулирования земельных отношений, на котором базируется выделение земельного права как самостоятельной отрасли права.

Этот важнейший аспект механизма правового регулирования как природоресурсных отношений и отношений в области охраны окружающей среды в целом, так и земельных отношений, в частности, является основным началом правового регулирования земельных отношений. Речь идет о правовом режиме отраслей права, основе построения правового регулирования соответствующих отношений.

Здесь рассмотрены различия между разными отраслями права с точки зрения типа правового регулирования.

Тип правового регулирования земельных отношений практически не исследовался в отечественной литературе. Отдельные попытки разграничить отрасли права не только по предмету и методу правового регулирования, но и по иным основным критериям, обратить внимание на тип правового регулирования подвергались критике.

На основе изучения законодательства СССР, а также трудов по советскому земельному праву сделан вывод, что правовое регулирование земельных отношений в СССР исходило из разрешительного типа правового

регулирования, которое было основано, прежде всего, на двух основных конституционных положениях:

- 1) земля находится в исключительной собственности государства;
- 2) граждане СССР обладали только теми правами, которые были установлены и гарантированы Конституцией СССР и советскими законами.

Однако если первое положение безусловно признавалось и многократно было комментировано, то второе, с точки зрения характеристики типа правового регулирования земельных отношений, не выставлялось.

Тип правового регулирования земельных отношений не изменился при проведении земельной реформы с 1990 г., а также после принятия Конституции РФ 1993 г. Разрешительный тип правового регулирования земельных отношений сохранился, несмотря на возникновение частной собственности на землю.

В Конституции РФ в отличие от общедозволительного типа правового регулирования, из которого складывается правовой режим имущества в соответствии со статьей 35 Конституции РФ, в отношении земли и других природных ресурсов в статье 36 Конституции РФ заложено положение для перехода к разрешительному типу правового регулирования соответствующих отношений.

Такой переход не означает, что общие гарантии права собственности, установленные в статье 35 Конституции РФ, не распространяются на находящиеся в частной собственности земельные участки.

Переход от общедозволительного типа правового регулирования отношений собственности на имущество к разрешительному типу правового регулирования этих отношений на земельные участки сделан, прежде всего, в Гражданском кодексе РФ.

Наиболее четко он виден в п.3 статьи 129, где предусмотрено, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Не менее демонстративна в этом аспекте статья 209 Гражданского кодекса РФ, в которой закреплены правомочия собственника. Если в отношении имущества собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества *любые действия*, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (п.2), то в отношении земли и других природных ресурсов действует правило, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (статья 129), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (п.3).

Положения статьи 209 Гражданского кодекса РФ дополнены положениями п.1 статьи 260 Кодекса, где лицам, имеющим в собственности земельный участок, разрешено продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте.

Действие разрешительного типа правового регулирования признается правоведами в тех сферах, где имеется высокая степень вмешательства государства в регулировании общественных отношений, где необходимо обеспечить реализацию публичных интересов.

Переход от общедозволительного типа правового регулирования отношений собственности на имущество к разрешительному типу правового регулирования этих отношений на земельные участки проявляется и в других правовых нормах Гражданского кодекса РФ. К ним можно отнести п.1 статьи 126, п.2 статьи 214, статьи 216, 222, 239, пункты 1 и 2 статьи 258, статьи главы 17 Гражданского кодекса РФ и другие.

Этот правовой режим можно обнаружить в правовых нормах иных федеральных законов (в статье 13 Федерального закона от 26 января 1996 года N15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса

Российской Федерации», в п.4 статьи 1 Федерального закона от 16 июля 1998 года N 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»).

Разрешительный тип правового регулирования общественных отношений не характерен для гражданского права, но свойственен именно земельному праву, иных природоресурсным отраслям права, экологическому праву. Поэтому правовые нормы, регулирующие отношения собственности на землю и основанные на разрешительном типе правового регулирования земельных отношений, являются правовыми нормами земельного права.

Разрешительный тип правового регулирования отношений собственности на земельные участки выражается в том, что правомочия собственника (владение, пользование, распоряжение) реализуются исходя из принципа «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе».

В Земельном кодексе РФ предусмотрен закрытый перечень прав собственника на использование земельного участка.

В статье 40 Земельного кодекса РФ помимо перечисленных прав в подпунктах 1-3 пункта 1 и пункте 2 статьи установлено, что собственник вправе осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством (подпункт 4).

Реализация разрешительного типа правового регулирования земельных отношений проявляется на отдельных правомочиях собственника земельного участка (на правомочиях владения, правомочия и распоряжения).

Характерным видом осуществления правомочия владения земельным участком является огораживание участка, т.е. воспрепятствование доступу на него других лиц. По правилам п.2 статьи 262 Гражданского кодекса РФ, если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

Этой нормой закона собственнику земельного участка разрешено огораживать земельный участок, ограничивать или запрещать доступ на него других лиц.

Однако даже право на огораживание участка может быть реализовано лишь при соблюдении требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

В соответствии со статьей 36 Конституции, условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Следовательно, уже в Конституции предусмотрено, что пользование земельным участком разрешается в установленных пределах.

Типичным ограничением правомочия пользования является обязанность использовать земельный участок по целевому назначению.

Отдельные общеэкологические ограничения установлены также Конституцией. Статья 58 предусматривает, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Это требование конкретизируется в обязанность не допускать ухудшения экологической обстановки на земельном участке в результате своей хозяйственной деятельности, осуществлять комплекс мероприятий по охране земель.

Наиболее экономически значимый вид использования земельного участка - строительство на нем зданий, строений, сооружений. Однако что-то построить на земельном участке не так просто. Необходимо соблюдение целого комплекса предписаний и административных процедур (соблюдение требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов). Ключевым является получение разрешения на строительство в соответствии со статьёй 51 Градостроительного кодекса РФ 2004 г. (ранее требование о получении разрешения на строительство было установлено в статье 62 Градостроительного кодекса РФ 1998 г.).

Более того, собственник земельного участка не приобретает право собственности на возведенное здание, строение или сооружение, если они были построены не в соответствии с целевым назначением, разрешенным использованием земельного участка, либо без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил (статья 222 Гражданского кодекса РФ).

Единственным законным способом приобрести право собственности на самовольную постройку является обращение в суд о признании права собственности на самовольную постройку, если застройщик сможет доказать, что сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Статью 222 Гражданского кодекса РФ развивают положения статьи 263 Гражданского кодекса РФ, в которой разрешено собственнику земельного участка возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о назначении земельного участка (пункт 2 статьи 260).

В Конституции и федеральных законах действуют правовые нормы, разрешающие распоряжаться земельными участками и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Ограничения оборотоспособности земельных участков установлены в статье 27 Земельного кодекса РФ. Оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством с учетом специальных правовых норм Земельного кодекса РФ и иных федеральных законов. Это положение корреспондирует со статьей 129 Гражданского кодекса РФ, предусматривающей, объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального

правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

В Земельном кодексе дан перечень земельных участков, нахождение которых в обороте не допускается (изъятые из оборота), и определены земельные участки, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению (ограниченно оборотоспособные).

Содержание ограничений оборота земельных участков установлены Земельным кодексом РФ и иными федеральными законами. Так, земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, если иное прямо не предусмотрено федеральным законом.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется специальными правилами. Они установлены в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Вывод о разрешительном типе правового регулирования земельных и иных природоресурсных отношений влечет за собой выяснение вопроса о действии при таком правовом режиме важнейших элементов правовой материи: позитивных обязываний, юридических запретов и дозволений.

При разрешительном типе правового регулирования земельных отношений может применяться ограничивающее условие в виде установления конкретных обязываний, которые дополняются управомочивающими правовыми нормами. В последних ограничивающее условие проявляется в случае, когда субъект выходит за пределы дозволенного.

Особенностью применения статьи 72 Конституции РФ при разрешительном типе правового регулирования анализируемых общественных отношений является то, что субъекты Российской Федерации в своих законах и иных нормативных правовых актах вправе устанавливать юридические дозволения, при условии, если они не противоречат Конституции и федеральным законам.

При наличии федерального закона субъекты Российской Федерации могут устанавливать позитивные обязанности, юридические запреты лишь в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом.

В отсутствие федерального закона позитивные обязанности, юридические запреты могут быть установлены субъектами Российской Федерации только, если они не ограничивают права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией.

Второй параграф «Принципы земельного права и принципы иных отраслей права» посвящен проблеме соотношения принципов земельного права и принципов иных отраслей права.

Принципы земельного права взаимосвязаны с правовыми нормами, в том числе с принципами других отраслей права. Это обусловлено тем, что принципы земельного права, как составного элемента системы права России, основаны на общих принципах права и конституционных принципах.

Специфика земельных отношений, конституционные основы земельного права, специфика режима отрасли земельного права - разрешительный тип правового регулирования земельных отношений определяют систему и содержание принципов земельного права, особенности их реализации.

Взаимосвязь принципов земельного права с принципами иных отраслей права проявляется, прежде всего, на взаимосвязи конституционного права и земельного права, которая проводится через общие принципы права и конституционные принципы, составляющие конституционные основы земельного права.

Следующей надстройкой, определяющей взаимосвязь принципов земельного права с принципами иных отраслей права, выступают межотраслевые принципы, выражающие общие фундаментальные положения двух и более отраслей права.

Поэтому принципы земельного права взаимосвязаны с принципами иных отраслей права через конституционные основы земельного права, и через межотраслевые принципы.

В главе 3 «Закрепление и реализация принципов земельного права»

прослежены закрепление и реализация принципов земельного права в федеральном законодательстве, а также их реализация в законодательстве субъектов Российской Федерации и в правоприменительной деятельности.

В первом параграфе «Закрепление и реализация принципов земельного права в федеральном законодательстве» рассмотрены отдельные принципы земельного права, закрепленные в Земельном кодексе РФ и других федеральных законах.

В принципе учета значения земли как основы жизни и деятельности человека закреплено многоаспектное значение земли, в первую очередь, как природного объекта. Межотраслевой характер данного принципа имеет важное практическое значение. Констатация в федеральном законе многоаспектного значения земли позволила подвести итоги давним дискуссиям, каким законодательством должны регулироваться земельные отношения (прежде всего, отношения по использованию земель): только земельным или только гражданским, или комплексно, и земельным, и гражданским, и иным специальным, в том числе, законодательством о градостроительстве.

Принцип о многоаспектном значении земли логически развит в решении вопроса о соотношении правовых норм различных отраслей законодательства в регулировании земельных отношений.

Принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества направлен на экологизацию земельного законодательства, развивает положения первого рассмотренного принципа. Оба принципа обуславливают необходимость установления специальных правил в отношении правового режима земли.

Исходной основой является положение ч.2 статьи 36 Конституции РФ, в которой установлено, что 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. Однако в рассматриваемом принципе установлен, прежде всего, экологический аспект регулирования земельных отношений.

Вместе с тем, в двух рассмотренных принципах сформулированы не только исходные положения, обуславливающие необходимость установления специальных правил в отношении правового режима земли, их природа идет из разрешительного типа правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды, природоресурсных отношений, в том числе земельных отношений.

Основу принципа приоритета охраны жизни и здоровья человека составляют статьи 20, 41 и 42 Конституции РФ, в которых закреплены права человека на жизнь, на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду.

Прикладное значение данного межотраслевого принципа проявляется в том, что он реализован в положениях как ряда статей Земельного кодекса РФ, так и в правовых нормах законодательства об охране окружающей среды, об охране здоровья граждан и других.

Основу содержания принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю составляют положения Конституции РФ, закрепляющие право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (п.1 статьи 32), право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33), право человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42).

Таким образом, содержание данного межотраслевого принципа, определяют, прежде всего, экологические и социальные конституционные начала.

Рассматриваемый принцип основан и на нормах международного права окружающей среды. Исходные положения были заложены в Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды, в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в Резолюции Генеральной Ассамблеи 37/7 от 28 октября 1982 года о Всемирной хартии природы и 45/94 от 14 декабря 1990 года о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосостояния людей, а также в Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению, принятой на первой Европейской конференции "Окружающая среда и здоровье" Всемирной организации здравоохранения во Франкфурте-на-Майне (Германия, 8 декабря 1989 года), Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года).

Принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов устанавливает юридическое соотношение между земельным участком и прочно связанными с ним объектами как между главной вещью и принадлежностью, аналогично установленному в статье 135 Гражданского кодекса РФ. Здесь в роли главной вещи выступает земельный участок.

На основе данного принципа действует императивная правовая норма, ограничивающая право собственности на здания, строения и сооружения, находящиеся на земельном участке, определяющая их юридическую судьбу в зависимости от юридической судьбы земельного участка.

Императивные правовые нормы не характерны для гражданского права. Определенная реализация принципа имеет место в статье 239 Гражданского кодекса РФ, которая содержит императивные правовые нормы, ограничивающее условие и регулирует отношения по отчуждению

недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится.

Все это соответствует разрешительному типу правового регулирования природоресурсных, в том числе земельных отношений. Поэтому межотраслевой характер рассматриваемого принципа не вызывает сомнения.

В принципе приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий проявляется, прежде всего, экологический аспект регулирования земельных отношений, т.е. принцип является межотраслевым. Он логически взаимосвязан с принципом приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

В отличие от прежних земельных законов, в том числе Земельного кодекса РСФСР 1991 г., установлен не приоритет использования земель для производства сельскохозяйственной продукции, а приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

В данном случае с помощью правовых норм-приоритетов закреплён определённый баланс экономических и экологических интересов общества. Он реализуется также путём установления нормативов качества окружающей природной среды, правовых норм, предписывающих участникам земельных отношений осуществлять комплекс мероприятий по сохранению и улучшению природной среды, сохранению природных экологических систем, а также правовых норм, запрещающих осуществлять действия, влекущие или которые могут повлечь причинения вреда окружающей природной среде.

Принцип платности использования земли введён нормативными правовыми актами о земельной реформе начала 90-х годов прошлого столетия. Он является межотраслевым правовым принципом, который конкретизирует принцип платности природопользования.

Принцип деления земель по целевому назначению на категории определён в законе тем, что правовой режим земель определяется исходя из их

принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Общее предписание об использовании земельных участков по целевому назначению содержится в пункте 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ. 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 предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Использование земельных участков по целевому назначению реализуется также через систему мер государственного регулирования, устанавливающих ограничения по изменению целевого назначения соответствующей категории земель и разрешенного использования земельного участка, а также через применение мер юридической ответственности за нарушения земельного законодательства.

Принцип деления земель по целевому назначению на категории дополнен принципом дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Разрешенное использование земельного участка определяется путем территориального зонирования. В случае отсутствия правовых актов о зонировании территорий (территориальном зонировании) разрешенное использование земельного участка определяется правовыми актами о его предоставлении.

Принцип разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований сформулирован в

Земельном кодексе РФ таким образом, что правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

С принятием законов РФ, положивших начало земельной реформе в России в начале 90-х годов, ранее существовавшая государственная собственность на землю сохранилась, но появились объективные причины для разграничения государственной собственности на землю между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Основания для разграничения государственной собственности на землю были закреплены Конституцией РФ 1993 г.

Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю" от 17 июля 2001 г. N 101-ФЗ.

Федеральный закон определяет правовые основы, в том числе критерии и порядок разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность).

До разграничения государственной собственности на землю распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное.

Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан обеспечивает баланс публичных и частных интересов, который реализуется в правовых нормах земельного, экологического и других отраслей права.

Принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по

использованию земель в статье 1 Земельного кодекса РФ не определен. Однако он реализован в ряде положений Земельного кодекса РФ.

Прежде всего, в п.3 статьи 3 Кодекса закреплено, 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.

Положения принципа реализованы также в статьях 17, 18, 19, 22, 23, 25, 27 и других статьях Земельного кодекса РФ.

Ключ к решению вопроса о разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель лежит не столько в анализе предмета и метода правового регулирования земельных отношений, а, прежде всего, в типе правового регулирования земельных отношений.

Правовое регулирование природоресурсных отношений, в том числе земельных, исходит из разрешительного типа правового регулирования, которое не свойственно гражданскому праву.

Поэтому ряд правовых институтов гражданского права, такие как право собственности, иные вещные права, основания приобретения и прекращения права собственности, обязательства и другие, применяются к земельным отношениям с учетом перехода от общедозволительного типа правового регулирования к разрешительному типу.

В условиях нехарактерного для гражданского права разрешительного типа правового регулирования эти правовые институты приобретают специфику, которые и закреплены в специальных правовых нормах земельного и иного природоресурсного законодательства.

Принцип государственного регулирования приватизации земли в статье 1 Земельного кодекса РФ как и предыдущий принцип не определен. Приватизация земли в точном значении этого термина (так называемом

«узком» смысле) означает отчуждение земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность.

Общей положение о приватизации государственного и муниципального имущества содержится в статье 217 Гражданского кодекса РФ. Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные Гражданским кодексом РФ положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Принцип государственного регулирования приватизации земли в проектах Земельного кодекса РФ был раскрыт таким образом, что

- земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы в частную собственность граждан и юридических лиц, если в федеральном законе нет запрета на их приватизацию;

- граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приватизации земли;

- граждане и юридические лица - собственники объектов недвижимости на земельном участке имеют преимущество перед другими лицами на его приватизацию в порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

- граждане и юридические лица в установленных федеральным законом случаях имеют право бесплатно или по установленной цене приобрести в собственность земельный участок, а также долю в праве собственности на земельный участок, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

В тексте Земельного кодекса РФ принцип имеет реализацию в статьях 15, 20, 21, 27, 28, 33, 34, 36, 63, а также в некоторых федеральных законах.

Принципы земельного права, установленные в Земельном кодексе РФ, дополняются принципами, содержащимися в других федеральных законах, составляющих систему земельного законодательства Российской Федерации. Некоторые из них представляют собой принципы отдельных институтов земельного права.

В федеральном законодательстве не все принципы земельного права получили непосредственное закрепление, часть из них имеет опосредованное закрепление, другие вытекают из смысла и содержания конкретных правовых норм.

Степень обобщения содержания закреплённых норм-принципов разная, содержание некоторых норм-принципов в федеральном законе не раскрыто.

Всё это не является безупречным, прежде всего, с точки зрения реализации принципов земельного права, и служит основанием для дальнейшего совершенствования законодательства.

Второй параграф «Реализация принципов земельного права в законодательстве субъектов Российской Федерации» посвящен особой форме реализации права - реализации норм-принципов земельного права в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, которая обусловлена особенностями федеративного устройства государства, закреплёнными в Конституции РФ.

В законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации принципы земельного права осуществляются с учетом тех или иных местных особенностей.

В настоящее время в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения. В данном параграфе рассмотрена реализация принципов земельного права, прежде всего, в законах субъектов Российской Федерации.

Большинство законов субъектов Российской Федерации направлены на реализацию принципов земельного права, других положений федеральных законов.

В ряде субъектов Российской Федерации сделаны попытки принятия комплексных законов о земле. Они имеют такие названия как: «земельный кодекс», «закон о земле», «о регулировании земельных отношений», «о землепользовании», «об использовании земель», «о земельных отношениях».

Положительной стороной этих законов является систематизация правовых норм регионального земельного законодательства в одном законе.

К недостаткам отдельных законов о земле субъектов Федерации можно отнести случаи дублирования положений федеральных законов.

Еще одним недостатком с точки зрения юридической техники является случаи, когда систематизация правовых норм, регулирующих земельные отношения, в одном законе проведена не полностью, и параллельно действуют другие законы, посвященные регулированию отдельной группы земельных отношений.

Представляется, что наиболее существенным изъяном в региональном правотворчестве являются случаи установления основ правового регулирования земельных отношений, т.е. принципов земельного права в законах субъектов Российской Федерации.

Планирование использования и охраны земли реализовано в региональных программах, утвержденных законами субъектов Федерации. Иногда в региональных программах спланирована реализация положений одноименных федеральных законов.

Законы, регулирующие смежные с земельными отношения в области градостроительства, также направлены на регулирование планирования использования земель. Они приняты во многих субъектах Российской Федерации.

Прежде всего, это законы о регулировании градостроительной деятельности, о зонировании, об организации территории, правила застройки, об обеспечении благоприятной среды жизнедеятельности при осуществлении градостроительной деятельности, о порядке градостроительного планирования

развития территорий, о защите прав граждан при реализации градостроительных решений.

Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации установлено в законах, регулирующих порядок предоставления земельных участков, из земель находящихся в государственной собственности, об управлении и распоряжении землями, о полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления по регулированию земельных отношений и других с подобными названиями.

Почти во всех субъектах Российской Федерации реализован принцип платности использования земли в законах о плате за землю, о ставках земельного налога, о предоставлении налоговых льгот и других законах с подобными названиями.

Реализация принципа государственного регулирования приватизации земли сделана в законах субъектов Российской Федерации, принятых во исполнение статьи 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. N 106-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», часто имеющие названия «об установлении стоимости земельных участков, продаваемых собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений», в законах, устанавливающих предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также в законах, предусматривающих случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность.

В последних двух случаях реализованы положения статьи 33 Земельного кодекса РФ.

Нередко в субъектах Федерации принимаются законы, одноименные или близкие по названию с федеральными законами. Здесь часто имеет место дублирование правовых норм федеральных законов или их «корректировка».

Положения законов субъектов Российской Федерации, дублирующие или «корректирующие» положения федеральных не соответствуют принципам

земельного права. Вместе с тем, в ряде случаев законы субъектов Российской Федерации приняты во исполнение одноименных федеральных законов и учитывают региональные особенности.

Во исполнение некоторых положений Земельного кодекса РФ приняты отдельные законы субъектов Российской Федерации. Например, во исполнение статьи 49 Земельного кодекса РФ приняты законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие основания изъятия земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, а также порядок принятия решений соответствующими государственными органами или органами местного самоуправления.

К недостаткам следует отнести случаи, когда помимо разрешенных федеральным законодательством вопросов, в законах субъектов Федерации решаются и другие, находящиеся за пределами их компетенции, или проводится дублирование норм федерального закона, зачастую с некоторой «корректировкой».

Особое место занимают законы субъектов Российской Федерации, принятые во исполнение Федерального закона 24 июля 2002 года N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Соответствующие нормы могут содержаться в комплексных законах о земле субъектов Федерации, в отдельном законе об обороте земель сельскохозяйственного назначения или группе законов.

Законами субъектов Российской Федерации иногда восполняются пробелы в правовом регулировании земельных отношений. Вместе с тем, восполнение пробелов в правовом регулировании не всегда сделано корректно, с соблюдением принципов земельного права. Прежде всего, это относится к случаям регулирования порядка перевода земель из одной категории в другую.

Согласно п.1 статьи 8 Земельного кодекса РФ, порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами. Здесь

полномочия субъектов Российской Федерации ограничены федеральным законом.

Длительное отсутствие федерального закона, призванного урегулировать порядок перевода земель из одной категории в другую, вынудил субъекты Российской Федерации, хоть и с нарушением федерального закона, принимать собственные законы.

Анализ законов субъектов Российской Федерации показывает, что важной проблемой для многих субъектов Федерации является вопрос об использовании автомобильных дорог. Значительное количество законов субъектов Федерации, принятых по данному вопросу, свидетельствует о неудовлетворительном регулировании на федеральном уровне отношений по использованию земельных участков для строительства, использования и реконструкции автомобильных дорог, по охране автомобильных дорог и придорожных полос. Этот пробел в правовом регулировании постарались восполнить в своих законах 25 субъектов Федерации.

Значительное количество таких законов субъектов Российской Федерации, принятых не столько в целях реализации принципов земельного права, других правовых норм федеральных законов, сколько для восполнения пробела на федеральном уровне в правовом регулировании отношений по использованию земельных участков для строительства, использования и реконструкции автомобильных дорог, позволяет сделать вывод о необходимости разработки и принятия соответствующих правовых норм в федеральном законе либо путем принятия отдельного федерального закона, либо путем внесения дополнений в существующие, в том числе, в Земельный кодекс РФ.

Восполнение пробелов в правовом регулировании можно увидеть и в законах субъектах Российской Федерации, обеспечивающих информирование граждан о намечаемых градостроительных решениях, о предоставлении земельных участках для строительства, об установлении публичных сервитутов.

Региональные особенности в регулировании земельных отношений учтены в ряде законов субъектов Российской Федерации. Прежде всего, это касается регулирования отношений по предоставлению земельных участков казачьим обществам и общинам, по осуществлению контроля за использованием и охраной земель. Иногда для этого формируется целевой земельный фонд. В законах также часто урегулированы организации казаков, государственная регистрация казачьих обществ, казачья служба, социально-экономические льготы казачьим обществам, казачье самоуправление.

Региональные особенности в регулировании земельных отношений учтены в законах субъектов Российской Федерации, посвященных семейным (родовым) захоронениям, принятых во исполнение Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Отдельным региональным особенностям землепользования посвящены законы субъектов Федерации о выпасе и прогоне сельскохозяйственных животных и птицы, о сезонном расселении и ведении сельского хозяйства, для охоты и ведения охотничьего хозяйства, о территориях традиционного природопользования.

В третьем параграфе «Реализация принципов земельного права в правоприменительной деятельности» рассмотрены вопросы применения принципов земельного права.

Применение принципов земельного права как норм-принципов имеет особенность, заключающуюся в том, что их реализация с помощью властно-организующей деятельности компетентных органов и лиц происходит лишь в определенных случаях. К таковым относится реализация права при наличии пробелов в правовом регулировании земельных отношений и при разрешении коллизий правовых норм.

Поскольку дела по спорам, возникающим из земельных отношений, составляют гражданские дела и дела связанные с осуществлением экономической деятельности, которые подведомственны судам общей

юрисдикции или арбитражным судам, соответствующий суд не может отказать в правосудии, ссылаясь на отсутствие конкретного закона.

Это правило применимо и для случаев рассмотрения некоторых дел, возникающих из публичных отношений, связанных с земельными, например, об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя. Здесь публичный характер отношений не является преградой для применения аналогии права.

В Земельном кодексе РФ прямого предписания о применении норм земельного права по аналогии не установлено. Однако это не является препятствием для применения принципов земельного права в качестве аналогии права при отсутствии норм права, регулирующих сходные отношения.

Более того, суд должен решить дело на основе общих начал и смысла законодательства при выявлении пробелов в правовом регулировании земельных отношений.

Правовой основой применения принципов земельного права в качестве аналогии права служат положения п.3 статьи 11 Гражданского процессуального кодекса РФ, в котором предусмотрено, что в случае отсутствия норм права, регулирующих спорное отношение, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм разрешает дело, исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права), и схожее положение п.6 статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

При разрешении земельных споров третейским судом в соответствии с п.2 статьи 64 Земельного кодекса РФ принципы земельного права могут быть применены в качестве аналогии права согласно п.4 статьи 6 Федерального

закона от 24 июля 2002 года N 102-03 «О третейских судах в Российской Федерации».

Принципы земельного права не могут быть применены по аналогии к основаниям возникновения прав на земельные участки, а также к основаниям любого вида юридической ответственности за земельные правонарушения.

Однако в других случаях, например, когда в законе или подзаконном нормативном правовом акте установлены широкие дискреционные полномочия органов исполнительной власти, других органов и должностных лиц без необходимой конкретизации, в частности, по срокам принятия решения, по условиям (основаниям) принятия решения, по порядку принятия решений, в случае наличия параллельных полномочий по решению одного вопроса в сфере земельных отношений, нормы-принципы земельного права могут быть применены по аналогии в целях восполнения пробелов в праве по конкретизации полномочий органов и должностных лиц при защите прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц.

Принципы земельного права занимают важное место в разрешении коллизий правовых норм. Их использование для этой цели все чаще можно встретить в материалах судебной практики.

Примеры из судебной практики подтверждают ещё одну важную роль принципов земельного права - при систематическом толковании.

Часто можно встретить решения судов, в которых, хотя прямо и не содержится ссылка на принципы земельного права, но они основаны на систематическом толковании закона. В таких случаях часто происходит раскрытие принципов земельного права, их развитие, а также возникает юридическая основа для формирования новых принципов, взаимосвязанных с существующими.

Некоторые рассмотренные судами дела показывают, что не сложилось единообразной практики применения отдельных принципов земельного права.

В целях установления ясности в вопросе о применении принципов земельного права по аналогии в Земельный кодекс РФ следует внести

дополнение. Проект соответствующего федерального закона дан в приложении к диссертационному исследованию.

В **Заключении** подведены итоги диссертационного исследования, высказаны суждения о возможных перспективах развития теории земельного права, в том числе теории принципов земельного права.

Список использованной литературы содержит библиографические данные работ, на которые имеются ссылки в диссертации.

Список нормативных и иных правовых актов, использованных в работе, разделен на следующие разделы: «Нормативные правовые акты Российской Федерации», «Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие земельные отношения», «Иные правовые акты» и «Нормативные правовые акты, утратившие силу».

В **Приложении № 1** дана схема механизма формирования, закрепления и реализации принципов земельного права.

В **Приложении № 2** предложен проект федерального закона о внесении дополнения в Земельный кодекс Российской Федерации, направленный на решение вопроса о применении принципов земельного права по аналогии.

В **Приложениях №3-6** приведены положения проектов Земельного кодекса РФ, в которых на разных стадиях подготовки проекта были сформулированы принципы земельного права.

Список работ, опубликованных по теме диссертации

Монографии

1. Волков Г.А. Принципы земельного права России. - М.: ОАО «Издательский дом "Городец"», 2005. - 336 с. (21 п.л.).

Комментарии законодательства

2. Голиченков А.К., Волков Г.А. Комментарий указов Президента Российской Федерации, гарантирующих конституционные права граждан и юридических лиц на землю за период 1991-1996 гг. // Законодательство, 1996, №2 (1,2/0,6 п.л.¹).
3. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации // Хозяйство и право, 2002, Приложение к № 1 (с.3-79) и № 2 (с.3-95) (14,8/6,8 п.л.).
4. Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М. Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий. М., Агентство (ЗАО) «Библиотечка «Российской газеты», 2002 (22/7,7 п.л.).
5. Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» в вопросах и ответах / под редакцией А.И.Саурина. - М.: «Статут», 2003. - 112 с. (6,51 п.л. в соавторстве с Гагариным Н.А., Голиченковым А.К., Крохиным А.Н. и Сауриным А.И.).
6. Волков Г.А. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Хозяйство и право, 2003, № 4, с.31-58 и №5, с.3-27(5,2 п.л.).
7. Волков Г.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». - М.: Вольтере Клувер, 2004. - 112 с. - (Серия «Библиотека профессионала») (6,2 п.л.).

¹ Здесь и далее объем в п.л. дан в виде дроби при соавторстве (целое и часть), с указанием после дроби объема части произведения, подготовленной Волковым Г.А.

Научные статьи

8. Волков Г.А. Земельная правосубъектность крестьянского хозяйства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993, № 6, с.63-67 (0,5 п.л.).
9. Волков Г.А. Правовые проблемы землепользования граждан-собственников жилого дома // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1995, № 1, с.74-78 (0,4 п.л.).
10. Волков Г.А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право, 1996, № 9 (0,8 п.л.).
11. Волков Г.А. Плата за загрязнение окружающей среды: кто плательщик? // Хозяйство и право. 1998, № 1, с.74-79 (0,42 п.л.).
12. Волков Г.А. Плата за загрязнение окружающей среды: проблемы правового регулирования // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 гг. Составители: канд. юрид. наук, старший научный сотрудник ИАИгнатъева, д-р юрид. наук, проф. А.К.Голиченков / Под ред. проф. А.К.Голиченкова. М.: Зерцало. 1999. - 416 с., с. 196-201 (0,4 п.л.).
13. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Развитие рынка земли: правовой аспект // Государство и право, 1998, № 2, с.50-58 (0,8/0,27 п.л.).
14. Волков Г.А. Кодификация земельного законодательства в рамках правовой реформы в России // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 гг. Составители: канд. юрид. наук, старший научный сотрудник И.А.Игнатъева, д-р юрид. наук, проф. А.К.Голиченков / Под ред. проф. А.К.Голиченкова. М.: Зерцало. 1999. - 416 с., с.78-80 (0,2 п.л.).
15. Волков Г.А. Об объединении и систематизации правовых норм, регулирующих земельные отношения // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 гг. Составители: канд. юрид. наук, старший научный сотрудник

- И.А.Игнатьева, д-р юрид. наук, проф. А.К.Голиченков / Под ред. проф. А.К.Голиченкова. М.: Зерцало. 1999.-416 с, с.133-137 (0,3 п.л.).
- 16.Волков Г.А. Проблемы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 *тт*. Составители: канд. юрид. наук, старший научный сотрудник И.А.Игнатьева, д-р юрид. наук, проф. А.К.Голиченков / Под ред. проф. А.К.Голиченкова. М.: Зерцало. 1999. - 416 с, с.355-357 (0,2 п.л.).
- 17.Волков Г.А. Вопросы приобретения права собственности на землю по давности владения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000, №1, с.17-25 (0,42 п.л.).
- 18.Волков Г.А. Правовое регулирование механизма финансирования природоохранных мероприятий: состояние и тенденции развития // Законодательство, 2000, № 8, с.10-17 (0,53 п.л.).
- 19.Волков Г.А. Правовые проблемы приведения подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск второй, 1999-2000 гг. Сост.: А.К.Голиченков, И.А.Игнатьева. М.: Зерцало. / Под ред. А.К.Голиченкова. М.: Полтекс. 2001. Тираж - 600 экз. С. 122-128 (0,34 п.л.).
- 20.Голиченков А.К., Волков Г.А., Козырь О.М. Новый проект Земельного кодекса Российской Федерации. Основные положения концепции // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск второй, 1999-2000 гг. Сост.: А.К.Голиченков, И.А.Игнатьева. М.: Зерцало. / Под ред. А.К.Голиченкова. М.: Полтекс. 2001. Тираж - 600 экз. С. 222-224 (0,1 п.л. в соавторстве).
- 21.Волков Г.А., Копейкин А.Б., Косарева Н.Б. Совершенствование системы гарантирования права собственности на недвижимое имущество //

- Имущественные отношения в Российской Федерации, 2002, № 5, с.86-96 (0,9 п.л. в соавторстве с Копейкиным А.Б. и Косаревой Н.Б.).
22. Волков Г.А. Проблемы экологизации земельного законодательства в проекте Земельного кодекса РФ 2001 г. // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск третий, 1999-2000 гг. Сост.: АХГоличенков, И.А.Игнатъева, И.А.Миняев / Под ред. А.К.Голиченкова М: ТИССО, 2002.352 с. С. 220-235 (0,9 п.л.).
23. Волков Г.А. Переоформление прав на землю по Земельному кодексу Российской Федерации // Экологическое право, 2003, № 1, с.44-49 (0,75 п.л.).
24. Волков Г.А. Проблемы реализации принципа федерализма в системе природоресурсного и экологического законодательства // Экологическое право, 2003, № 6, с.8-14 (0,8 п.л.).
25. Волков Г.А. Методологические основы подготовки проекта Водного кодекса Российской Федерации // Экологическое право, 2004, № 6 (0,45 п.л.).
26. Волков Г.А. Разрешительный тип правового регулирования земельных отношений как основное начало земельного права // Хозяйство и право, 2005, № 1, с.84-93 и № 2, с.90-100 (1,8 п.л.).
27. Волков Г.А. Правовые проблемы разграничения земель на категории по целевому назначению // Экологическое право, 2005, № 2 (0,4 п.л.).

Отпечатано в копицентре
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус.
www.stprint.ru e-mail: zakaz@stprint.ru тел. 939-3338
тираж 120 экз. Подписано в печать 15.04.2005 г.



19 MAR 2005