Комментарий к главе I.
Общие положения

В гл. I содержатся правовые нормы, определяющие:

- *основные принципы земельного законодательства;*
- *понятие земельного законодательства;*
- *отношения, регулируемые земельным законодательством;*
- *применение международных договоров РФ;*
- *участников земельных отношений;*
- *объекты земельных отношений;*
- *состав земель в РФ;*
- *отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую;*
- *полномочия РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в области земельных отношений.*

(1) Основные принципы земельного законодательства (ст. 1)

Понятие основных принципов земельного законодательства. Основные принципы[1] земельного законодательства (от лат. *principium* — начало, основа) понимаются в комментируемом Кодексе в **двух качествах**: 1) основных, исходных положений (начал) как самого Кодекса, так и всего земельного законодательства (см. комментарий к гл. 2); 2) основ устройства (читай: содержания) и функционирования (читай: работоспособности, действенности) земельного законодательства.

В земельных законодательных актах такой элемент их структуры введен впервые. В других отраслях законодательства опыт подобных разработок уже имеется: в ГК РФ (часть первая) — «Ст. 1. Основные начала гражданского законодательства»[2], СК РФ — «Ст. 1.

---

[1] В Базовом проекте Кодекса (см.: Предисловие) использовался термин «основные начала (принципы)» земельного законодательства.

[2] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 20 февраля 1996 г. № 18-ФЗ, от 12 августа 1996 г. № 111-ФЗ, от 8 июля 1999 г. № 138-ФЗ, от 16 апреля 2001 г. № 45-ФЗ, от 15 мая 2001 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4026; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063.

Основные начала семейного законодательства»[1], в НК РФ (часть первая) — «Ст. 3. Основные начала законодательства о налогах и сборах»[2].

Следует подчеркнуть, что проект комментируемого Кодекса стал одним из немногих законопроектов, разработка которого в буквальном смысле началась с определения рассматриваемых принципов. Беспрецедентным в практике подготовки экологических законопроектов (включая природоресурсные) является факт представления принципов в Правительство РФ и их последующее обсуждение на совещании у Председателя Правительства РФ[3].

Интересно, что и в процессе подготовки проекта Кодекса содержание основных принципов было предметом наибольшего внимания, они подвергались самой жесткой критике, а саму статью, их устанавливающую, многократно предлагалось исключить. Все это, вместе взятое, свидетельствует, что разработчики Кодекса затронули в формулировках принципов самые «болевые точки» как теории земельного права, так и технико-юридических приемов регулирования земельных отношений.

Представляется, что помещение в текст проекта Кодекса, а затем установление в новом Земельном кодексе РФ принципов земельного законодательства позволило и позволяет решить ряд задач:

- в процессе подготовки данного законопроекта — заложить своего рода ориентиры, по которым разработчики (специалисты, надо сказать, далеко не одинаковых взглядов) сверяли свои подходы и предлагаемые решения, добиваясь (и в целом добившись) того, чтобы следовать в одном направлении;
- в правоприменительной практике — облегчить применение Кодекса и других актов земельного законодательства при наличии пробелов в правовом регулировании земельных отношений, а также в случаях коллизий правовых норм;
- в законопроектной практике в целом — продолжить представляющуюся перспективной (в том числе и по изложенным выше соображениям) традицию установления в кодификационных актах основных начал той или иной отрасли законодательства;

[1] См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 15 ноября 1997 г. № 140-ФЗ, от 27 июня 1998 г. № 94-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 1997. № 46. Ст. 5243; 1998. № 26. Ст. 3014; 2000. № 2. Ст. 153.

[2] См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. С изм. и доп.. внесенными Федеральными законами от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 13-ФЗ, от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ (в ред. от 24 марта 2001 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

[3] См.: Предисловие к настоящему Комментарию.

- в области научных исследований — дать новый импульс к научным дискуссиям, определению новых тем и даже направлений научных исследований[1].

Классификация основных принципов земельного законодательства. Кодекс устанавливает четыре группы основных положений, которые должны определять регулирование земельных отношений: 1) экологические; 2) социальные; 3) экономические; 4) правовые.

К первой группе относятся принципы: учета значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

Ко второй группе относятся принципы: приоритета охраны жизни и здоровья человека; участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю; сочетания интересов общества и законных интересов граждан.

К третьей группе относятся принципы: единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов; платности использования земли.

К четвертой группе относятся принципы: дифференцированного подхода к установлению правового режима земель; разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель; деления земель по целевому назначению на категории; разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований; государственного регулирования приватизации земли.

Следует подчеркнуть, что перечень основных принципов не является закрытым: согласно п. 2 ст. 1 Земельного кодекса федеральными законами могут быть установлены и другие принципы земельного законодательства. Условие одно: они не могут противоречить основным принципам, установленным в Кодексе.

[1] «Принципы земельного законодательства» — чем не тема докторской диссертации?!

Содержание принципов, определяющих экологические основы регулирования земельных отношений. Согласно **принципу учета значения земли как основы жизни и деятельности человека** 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 РФ, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Во-первых, земля рассматривается в Кодексе как **природный объект** — важнейшая составная часть природы. Под природными объектами понимаются части (элементы, компоненты) природы, находящиеся между собой в системе естественных связей. Различают такие природные объекты, как земля, недра, воды, леса, растительный и животный мир, атмосферный воздух. От других элементов материального мира земля и другие природные объекты отличаются следующими признаками: естественный (не в результате человеческого труда) характер происхождения, нахождение в естественном состоянии. Эти отличия имеют юридическое значение, а их знание позволяет избежать ошибок в правоприменительной практике.

Например, отравление, загрязнение или иная порча земли, находящейся в естественном состоянии, вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, будет квалифицироваться по ст. 254 УК РФ[1]. Те же

[1] См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 27 мая 1998 г. № 77-ФЗ, от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ, от 9 февраля 1999 г. № 24-ФЗ, от 9 февраля 1999 г. № 26-ФЗ, от 15 марта 1999 г. № 48-ФЗ, от 18 марта 1999 г. № 50-ФЗ, от 9 июля 1999 г. № 156-ФЗ, от 9 июля 1999 г. № 157-ФЗ, от 9 июля 1999 г. № 158-ФЗ, от 9 марта 2001 г. № 25-ФЗ, от 20 марта 2001 г. № 26-ФЗ, от 19 июня 2001 г. № 83-ФЗ, от 19 июня 2001 г. № 84-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 22. Ст. 2332; № 26. Ст. 3012; 1999. № 7. Ст. 871, 873; № 11. Ст. 1255; № 12. Ст. 1407; № 28. Ст. 3489—3491; 2001. № 11. Ст. 1002; № 13. Ст. 1140; № 26. Ст. 2587, 2588.

действия в отношении земли, изъятой из системы естественных связей (скажем, плодородный слой земли в теплице) или искусственного либо полуискусственного происхождения (почва для выращивания комнатных растений и т. п.), должны квалифицироваться при наличии признаков соответствующих составов преступлений по ст. 167 (умышленные уничтожение или повреждение имущества), 168 (уничтожение или повреждение имущества по неосторожности), 236 (нарушение санитарно-эпидемиологических правил), другим статьям УК РФ.

Земля как природный объект не может принадлежать кому бы то ни было на каком бы то ни было праве[1]. В этом качестве земля подлежит охране как важнейшая составная часть природы (см. комментарий к гл. II).

Представляется, что включение комментируемой нормы в новый Земельный кодекс означает важный шаг на пути экологизации земельного законодательства.

Во-вторых, земля понимается как **природный ресурс** — основа осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

Под природными ресурсами (от франц. *ressources* — вспомогательное средство) обычно понимаются: а) живые и неживые ресурсы, находящиеся в земле (почве), на земле, в недрах, в воде и других природных объектах; различают: земельные, водные, лесные ресурсы, ресурсы недр (минеральные ресурсы), растительные ресурсы, ресурсы животного мира, природные лечебные ресурсы и др.; б) компоненты (элементы, части) природы (природных объектов), окружающей природной среды, используемые или предназначенные для использования человеком и обществом для удовлетворения своих потребностей. Легальное их определение дано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в соответствии с которым «природные ресурсы — компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источни-

[1] Вспомним: «Даже целое общество, нация и даже все одновременно существующие общества, вместе взятые, не есть собственники земли. Они лишь ее владельцы, пользующиеся ею, и, как boni patres familias, они должны оставить ее улучшенной последующим поколениям» (*Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 25. Ч. II. С. 337).

ков энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность» (ст.1)[1].

Уточняя последний из названных подходов, законодатель указывает на две основные естественные функции земли как природного ресурса. Первая из них — способность земли служить в качестве естественного средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. Вторая — способность выступать в качестве территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ.

Одновременно земля рассматривается как **недвижимое имущество**. Согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения[2].

Наконец, земля рассматривается как **объект права собственности и иных прав на землю**. Комментируемый Кодекс различает: собственность на землю (ст. 15—19), постоянное (бессрочное) пользование земельными участками (ст. 20), пожизненное наследуемое владение земельными участками (ст. 21), аренду земельных участков (ст. 22), право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) (ст. 23), безвозмездное срочное пользование земельными участками (ст. 24)[3].

Следует подчеркнуть, что, вопреки сложившимся представлениям об экономическом значении земли как об основном, определяющем ее ценность, главным является ее экологическое значение — как природного объекта. Например, земельные участки будут представлять интерес как недвижимость, объект права собственности и иных прав только до той поры, пока земля будет выполнять свои естественные природные функции. Если же они будут утрачены, скажем, в результате истощения земель либо провала поверхности земли вследствие нарушения правил добычи полезных ископаемых, то соответствующие земельные участки

[1] См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст.133 (далее – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).

[2] К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество (там же).

[3] Подробнее об этом см. комментарий к гл. 3 и 4 .

утратят и экономическую ценность как недвижимость, и привлекательность как объекты юридических прав.

В связи с изложенным представляют интерес развитие в новейшем природоресурсном законодательстве, предшествующем комментируемому Кодексу, представлений о других природных объектах и ресурсах. Здесь можно выделить два этапа.

Характерным для первого этапа (1991—1995 гг.) является Закон РФ «О недрах». Он устанавливает, что «недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения» (часть первая преамбулы)[1]. Как видим, недра прямо характеризуются лишь как природный объект, часть природы («часть земной коры»). Косвенно (через указание на доступность для геологического изучения и освоения) — как природный ресурс.

Второй этап (1995—1997 гг.) связан с регулированием фаунистических, водных, лесных общественных отношений.

По Федеральному закону о животном мире «животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации»[2].

В соответствии с частью первой преамбулы Водного кодекса РФ «воды являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории, обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира»[3].

[1] Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». В ред. Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; № 33 (ч. I). Ст. 3429.

[2] Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1452.

[3] Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

Согласно части второй преамбулы Лесного кодекса РФ «регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение»[1].

Очевидно, что в законодательных актах о животном мире, водах и лесах все эти объекты прямо рассматриваются в нескольких значениях: как природные объекты (часть природы — экологический аспект), природные ресурсы (основа деятельности человека — экономический аспект), основа жизни человека (социальный аспект).

Таким образом, можно утверждать, что воспринятое в новом Земельном кодексе РФ многозначное понимание земли находится в русле формирующегося в законодательных актах новейшего природноресурсного законодательства представлений о том, что земля, недра, воды, леса, животный мир являются объектами общественных отношений особого рода, отличными от других объектов материального мира, по поводу которых возникают общественные отношения, регулируемые правом.

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 развивает первое из основных начал земельного законодательства, составивших «экологический блок» принципов[2].

Согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

В его основе лежит норма, предусмотренная п. 2 ст. 36 Конституции РФ: «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».

[1] Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

[2] Следует отметить, что на одном из этапов работы над проектом комментируемого Кодекса в Государственной Думе формулировка рассматриваемого принципа после слов «окружающей среды» была дополнена словами «и средства производства в сельском и лесном хозяйстве». Смысл этой поправки прокомментировать не представляется возможным, за исключением того, что она привела к частичному дублированию текстов первого и второго принципов.

Очевидны две детали. Первая: в Кодексе конституционная норма, общая для всех природных ресурсов, акцентирована на одном из них — земле. Деталь вторая: из двух конституционных условий, ограничивающих свободу собственников земли, здесь акцентируется внимание на условии экологическом — на недопустимости ущерба окружающей среде. В правоприменительной, в том числе судебной, практике данный принцип может применяться как самостоятельно, так и дополнительно к названной выше конституционной норме[1].

В пояснениях нуждаются и ключевые термины, используемые в формулировке рассматриваемого принципа.

Первый из них — «**окружающая среда**». Она понимается в общеупотребительном смысле как: а) совокупность объектов, явлений, процессов и факторов, являющихся внешними по отношению к данному организму, популяции или сообществу организмов, но взаимодействующих с ними через круговорот веществ; б) совокупность природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов, явлений, процессов и факторов, являющихся внешними по отношению к человеку и (или) человеческому обществу, взаимодействующих с ними через круговорот веществ, определяющая условия жизнедеятельности человека.

Легальное определение дано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», согласно которому «окружающая среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов» (ст.1).

Одновременно в доктрине и законодательстве используются термины **«окружающая природная среда»** и **«среда обитания человека»**. Первый из них применяется для обозначения: а) природного окружения человека, животных, растительных и других организмов; б) природной составляющей среды обитания человека (окружающей человека среды); в) совокупности природных и природно-антропогенных (например, искусственные лесонасаждения) явлений, процессов и факторов, являющихся внешними по отношению к человеку и (или) человеческому обществу, взаимодействующих с ними через круговорот веществ, определяющая условия жизнедеятельности человека.

[1] Последняя может применяться и самостоятельно. Подробнее об этом см.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // БВС РФ. 1996. № 1.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» устанавливает, что **«природная среда (природа)** — это «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов» (ст.1).

«Среда обитания человека (среда обитания)» легально (в законе) определяется как совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека[1].

Учитывая, что комментируемый Кодекс регулирует земельные отношения, понимаемые, прежде всего, как разновидность экологических, представляется, что рассматриваемый принцип распространяется на совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в случае причинения ущерба окружающей **природной** среде.

Второй термин, которым оперирует законодатель при формулировании данного принципа, — **«недвижимое имущество»**, был пояснен ранее (см.: с. 6 настоящего Комментария).

Что касается термина **«ущерб окружающей среде»**, то в основе его понимания лежат подходы к определению и разграничению понятий «вред», «убытки», «ущерб» в гражданском праве[2]. Особенности этих понятий с теми оговорками, которые вытекают из специфики объекта причинения вреда − окружающей природной среды, определяются специальным законодательством. Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» оперирует термином **«вред окружающей среде»,** понимая под ним (для целей названного закона) «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов». Названный закон устанавливает обязанность полного возмещения такого вреда (ст.77).

Согласно **принципу приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий** изъятие особо ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, 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.

[1] См.: ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

[2] См.: Гражданское право: В 2 т. Том I: Учебник / Отв. ред. Е.А.Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 441—443; Том II. С. 371.

Рассматриваемый принцип является завершающим в экологической группе принципов земельного законодательства. В совокупности с рассмотренными выше он призван заложить начала такого регулирования земельных отношений, которое обеспечило бы охрану земель как природного объекта. В данном случае — особо ценных земель.

На первый взгляд данный принцип представляет собой расширенный вариант известного принципа приоритета земель сельскохозяйственного назначения. Действительно, новый Земельный кодекс РФ устанавливает приоритет (от лат. *prior* — первый) не одной, а нескольких категорий земель.

Однако, по сути, законодатель отказался от конструкции жесткого, практически абсолютного приоритета одной категории земель над другими, которая использовалась в предшествовавших земельных кодексах применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Здесь использован иной подход.

Во-первых, речь идет не о категориях земель в целом, а об особо ценных землях этих категорий[1]. Единого определения особо ценных земель законодательство не дает. Такие земли определяются применительно к отдельным категориям.

Так, особо ценные земли (по терминологии Кодекса — «иные особо ценные земли») выделены в качестве одного из пяти элементов такой категории, как земли особо охраняемых территорий. В соответствии со ст. 100 Земельного кодекса РФ к особо ценным землям относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций).

Во-вторых, преимущество таких земель состоит в том, что законодатель оставляет за собой право принимать особые меры по их сохранению, а именно: их изъятие для иных целей может быть ограничено или даже запрещено. Сделать это можно только в порядке, установленном федеральными законами.

В-третьих, прямо указано, что установление комментируемого принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

[1] Исключением является категория земель особо охраняемых территорий, которая, судя по формулировкам п. 2 ст. 94 комментируемого Кодекса, целиком состоит из особо ценных земель.

Содержание принципов, определяющих социальные основы регулирования земельных отношений. Конституция РФ установила, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Можно сказать, что смысл, содержание и применение нового Земельного кодекса РФ определены правами и свободами человека и гражданина в сфере использования и охраны земли.

Пожалуй, впервые в законодательном акте такого уровня, как Земельный кодекс, уделено так много внимания социальным аспектам регулирования земельных отношений. В этом одно из принципиальных отличий комментируемого акта от его предшественников[1]. Основные из них сформулированы в трех принципах: приоритета охраны жизни и здоровья человека; участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю; сочетания интересов общества и законных интересов граждан.

Согласно **принципу приоритета охраны жизни и здоровья человека** при осуществлении деятельности по использованию 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. Здесь необходимы, по крайней мере, три пояснения.

Первое. Установление названного принципа в новом Земельном кодексе РФ можно рассматривать как продолжение формирования принципа приоритета охраны жизни и здоровья человека в различных сферах деятельности и соответствующих им отраслях законодательства или сферах правового регулирования.

Впервые в новейшем законодательстве России подобный принцип был сформулирован в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об

[1] Уместно напомнить, что среди мотивов отклонения Президентом РФ Земельного кодекса РФ, принятого Государственной Думой в 1997 г., указывалось, что в его основных положениях «подчеркивается лишь экономическое значение земель и ничего не говорится об их социальной роли». См.: письмо Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № Пр-1223 «О Земельном кодексе Российской Федерации» // РВ. 1997. 5 авг.

охране окружающей природной среды». В ст. 3 было определено, что при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане РФ, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться (в числе других принципов) приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения[1].

В 1993 г. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан провозгласили, что одним из основных принципов охраны здоровья граждан являются соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий (ст. 2)[2].

Федеральный закон «Об уничтожении химического оружия» 1997 г. среди общих принципов обеспечения безопасности граждан и защиты окружающей среды предусмотрел принцип обеспечения приоритета охраны жизни и здоровья граждан, защиты окружающей среды (ст. 12)[3].

В 1999 г. Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» к основным принципам государственного управления в области охраны атмосферного воздуха был отнесен принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений[4]. Тогда же Федеральный закон «Об основах охраны труда в

[1] См.: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». С изм. и доп., внесенными Законами Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2397-1, от 2 июня 1993 г. № 5076-1; Федеральным законом от 10 июля 2001 г. № 93-ФЗ // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457, 459; 1993. № 29. Ст. 1111; СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2948. Утратил силу в соответствии со ст. 84 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

[2] См.: Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1. С изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2288; Федеральными законами от 2 марта 1998 г. № 30-ФЗ, от 20 декабря 1999 г. № 214-ФЗ, от 2 декабря 2000 г. № 139-ФЗ // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст.1318; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5086; СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1143; 1999. № 51. Ст. 6289; 2000. № 49. Ст. 4740.

[3] См.: Федеральный закон от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

[4] См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

Российской Федерации» установил, что одним из основных направлений государственной политики в области охраны труда является обеспечение приоритета сохранения жизни и здоровья работников.

Очевидно, что при определенных отличиях в подходах и формулировках названные принципы направлены на то, чтобы правовыми средствами обеспечить основные права человека и гражданина: право каждого на жизнь, на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду (ст. 20, 41, 42 Конституции РФ).

Второе пояснение касается возможностей реализации рассматриваемого принципа с точки зрения действующего земельного права. Этот принцип, будучи правовым, конкретизируется в ряде конкретных правовых норм в самом комментируемом Кодексе (ст. 13, 45, 85).

Например, согласно п. 5 ст. 13 нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ для оценки состояния почвы устанавливаются в целях охраны здоровья человека и окружающей среды.

Еще один пример. Одним из оснований принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком, аренды земельного участка является неустранение совершенных умышленно ряда земельных правонарушений, если это повлекло за собой причинение вреда здоровью человека (п. 2 ст. 45).

Последний пример. Нормы п. 4 ст. 85 регулируют отношения, связанные с земельными участками, которые признаются не соответствующими установленному градостроительному регламенту территориальных зон в определенных случаях. Указанные земельные участки могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением ряда случаев, в том числе когда их использование опасно для жизни и здоровья людей.

Третье пояснение относится к потенциальным возможностям комментируемого принципа, так сказать, с точки зрения будущего права. Они скрыты в оговорке «даже если это потребует больших затрат». Очевидно, что реализация правовых норм такого рода предполагает наличие соразмерных экономических условий. В таком понимании — это дело будущего. Однако уже сейчас рассматриваемое законоположение лишает обязанных лиц ссылаться не только

на отсутствие или нехватку необходимых средств, но и произвольно ссылаться на категорию «экономической целесообразности» затрат на охрану здоровья.

Согласно **принципу участия граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю**, граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) 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.

Названный принцип проистекает из установленного в Конституции РФ права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В данном случае речь идет о реализации такого права в конкретной сфере деятельности — использования и охраны земель.

Одновременно он опирается на принципы международного права окружающей среды. К ним, в первую очередь, относится принцип 1 Стокгольмской декларации[1], согласно которому «человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений».

В соответствии с принципом 10 Декларации Рио[2] экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к касающейся окружающей среды информации, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государ-

[1] Стокгольмская декларация. Принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды // Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 682—687.

[2] Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М., 1996. С. 135—138.

ства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты.

Комментируемый принцип, будучи правовым, нашел отражение в конкретных нормах Земельного кодекса. Так, п. 3 ст. 31, регламентирующий выбор земельных участков для строительства, устанавливает следующие правила.

Во-первых, органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Во-вторых, граждане, общественные организации (объединения) и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

В-третьих, при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 Земельного кодекса, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.

Второй пример. Пункт 2 ст. 23 комментируемого Кодекса предусматривает возможность установления публичного сервитута. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний[1].

С точки зрения практического применения рассматриваемого принципа важно также знать, что конкретные правовые нормы, на

[1] Подробнее об этом см.: комментарий к гл. IV.

совокупность которых он распространяется, содержатся не только в комментируемом Кодексе, но и в других законодательных актах, регулирующих земельные или смежные с ними отношения.

Например, ст. 37 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»[1] устанавливает, что в случае необходимости принятия решения, касающегося прав и законных интересов членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан не менее чем за месяц известить председателя садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о содержании предполагаемых вопросов, дате, времени и месте их рассмотрения, проекте решения. Если решение органа государственной власти или органа местного самоуправления затрагивает интересы одного или нескольких членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (прокладка в границах земельных участков членов такого объединения инженерных сетей, установка опор линий электропередачи и др.), необходимо согласие в письменной форме собственников (владельцев, пользователей) данных земельных участков.

Участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в принятии органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов членов таких объединений, осуществляется посредством делегирования представителей таких объединений или их ассоциации (союза) на заседания органов государственной власти или органов местного самоуправления, принимающих указанные решения. Оно может осуществляться и в других формах, предусмотренных законом[2].

Третий пример. Законодательство о кондоминиумах устанавливает, что для определения размеров и установления границ земельных участков проводится ряд работ (в частности, подготовка материалов по установлению границ земельных участков в кондоминиумах с указанием предлагаемых ограничений по их использованию и

[1] См.: Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». С изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 22 ноября 2000 г. № 137-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801, 2000. № 48. Ст. 4632.

[2] См.: там же.

сервитутов). Указанные работы выполняются органом, уполномоченным органами местного самоуправления. Уполномоченный орган принимает свои решения на открытых заседаниях с участием домовладельцев конкретного кондоминиума, а также собственников, владельцев, пользователей и арендаторов смежных земельных участков и владельцев расположенных на них зданий, строений и сооружений, которым по их требованию выдаются копии принятых решений[1].

Для целей практического применения рассматриваемого принципа также представляет интерес ряд норм других отраслей законодательства (не земельного), прежде всего экологического.

Так, Положение об оценке воздействия на окружающую среду [2] устанавливает, что участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика и в соответствии с российским законодательством (пп. 4.2).

В частности, заказчик (исполнитель): а) принимает и документирует замечания и предложения от общественности, которые учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду (пп. 4.5); б) обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен) (пп. 4.9); в) обеспечивает принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о

[1] См.: Положение об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 1223. С изм. и доп., внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 марта 1998 г. № 369, от 21 августа 2000 г. № 615 // СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4592; 1998. № 14. Ст. 1597; 2000. № 35. Ст. 3584.

[2] См.: Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. Утверждено приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372. Зарегистрировано в Минюсте России 4 июля 2000 г. № 2302 // БНА ФОИВ. 2000. № 31.

реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений в приложениях к материалам по оценке воздействия на окружающую среду (пп. 4.10); и др.

Установление рассматриваемого принципа в основном акте земельного законодательства совпало по времени с вступлением в силу Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее — Конвенция)[1]. Россия к названной Конвенции пока не присоединилась. Поэтому содержащиеся в ней соответствующие установления следует рассматривать, прежде всего, с точки зрения будущего права.

Конвенция устанавливает три вида участия общественности[2] в принятии решений: а) участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности[3]; б) участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой; в) участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общепременимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 6—8).

Применительно к первому из перечисленных видов представляется перспективной разработка перечня видов деятельности, связанных с использованием и охраной земель, в принятии решений по которым участие общественности обязательно.

Применительно ко второму виду могут быть использованы положения, согласно которым: а) такое участие должно осуществляться общественностью «в рамках открытой и справедливой структуры»; б) соответствующие государственные органы предоставляют для этого необходимую информацию; в) соответствующий же государственный орган определяет, какие «круги общественности» могут принимать участие в решении вопросов, касающихся соответствующих планов, программ и политики.

[1] См.: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (вместе с «Перечнем видов деятельности, упомянутых в пункте 1 «А» ст. 6» и «Арбитражем»). Заключена в г. Орхусе 25 июня 1998 г. // База данных Консультант Плюс. Версия: Проф.

[2] Для целей Конвенции «общественность» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы (п. 4 ст. 2).

[3] В Приложении 1 к Конвенции, которое является ее неотъемлемой частью, дан перечень видов такой деятельности.

Перспективны и нормы Конвенции, касающиеся участия общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов. К ним, в первую очередь, относится положение о том, что такое участие эффективно на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. С этой целью должны приниматься следующие меры: а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия; б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; в) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы. Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

Содержание принципов, определяющих экономические основы регулирования земельных отношений.

Согласно **принципу единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов** все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Цель создания единого правового режима недвижимого имущества была поставлена лишь в последние годы[1]. В 1996—1997 гг. были предприняты и первые попытки правового обеспечения формирования объектов недвижимости, их государственного учета, оценки и регистрации прав на них исходя из общности правового режима земли и находящихся на ней зданий, строений, сооружений и др.

Этот вывод следует как из Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[2], так и из подзаконных нормативных правовых актов[3].

[1] Подробнее об этом см.: *Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.* Рынок земли: правовой аспект // Государство и право. 1998. № 2. С.50—58.

[2] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 5 марта 2001 г. № 20-ФЗ и от 12 апреля 2001 г. № 36-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533.

[3] См., например, Указ Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 г. № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» // СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 740.

Например, Указом Президента Российской Федерации «О гарантиях собственников объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами»[1] было установлено следующее правило: «Приватизацию зданий, строений, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства осуществлять в дальнейшем, как правило, вместе с земельными участками (соответствующей долей земельного участка), на которых они расположены».

Данный принцип не распространяется на существующую совокупность норм, а закладывает основы будущего регулирования земельных отношений.

Согласно **принципу платности использования земли** любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

Принцип этот не является новым. Он лежал в основе и предшествовавшего земельного законодательства. В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации «О плате за землю»[2] использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли.

В то же время, согласно рассматриваемому принципу, из этого общего правила могут быть исключения. Они могут быть установлены федеральными законами и законами субъектов РФ.

В настоящее время перечень случаев полного освобождения от уплаты земельного налога дан в ст. 12 Закона РФ о плате за землю.

[1] Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1997 г. № 485 «О гарантиях собственников объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2240.

[2] См.: Закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю». С изм. и доп., внесенными Законами Российской Федерации от 14 февраля 1992 г. № 2353-1; от 16 июля 1992 г. № 3317-1, Федеральными законами от 9 августа 1994 г. № 22-ФЗ, от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ, от 27 декабря 1995 г. № 211-ФЗ, от 28 июня 1997 г. № 93-ФЗ, от 18 ноября 1997 г. № 145-ФЗ, от 31 декабря 1997 г. № 158-ФЗ, от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ, от 25 июля 1998 г. № 132-ФЗ, от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ; от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ; от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ; от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ; от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ // ВСНД РФ и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424; 1992. № 10. Ст. 469; № 34. Ст. 1976; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1860; 1995. № 35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 26. Ст. 2954; № 47. Ст. 5342; 1998. № 1. Ст. 5; № 30. Ст. 3613; № 31. Ст. 3810; 1999. № 1. Ст. 1; № 9. Ст. 1093; 2000. № 1 (часть I). Ст. 10; 2001. № 1 (часть I). Ст. 2; № 53 (часть I). Ст. 5030.

Статья 14 этого же Закона предусматривает, что органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении соответствующего органа местного самоуправления.

Оговорка о законодательном уровне установления исключений из принципа платности обратной силы не имеет.

От бесплатного использования следует отличать бесплатное предоставление земельных участков в собственность, владение, пользование.

Содержание принципов, определяющих правовые основы регулирования земельных отношений.

Проблема, реакцией на которую явилось установление **принципа разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель**, является сегодня самой острой в правовом регулирования земельных отношений. От ее решения в определяющей степени зависят не только внятность актов земельного законодательства, но и сама возможность их применения. Существует два аспекта этой сложной задачи. Первый — технико-юридический. Он, в свою очередь, предполагает наличие соразмерной теории для решения этой задачи.

К сожалению, общепринятого теоретического подхода к разграничению норм гражданского и земельного законодательства в доктрине сегодня нет. Не случайно, обозначив сам принцип (т.е. признав наличие проблемы), законодатель не определил его содержание. Представляется, что в основе искомого разграничения должны лежать следующие известные положения.

Во-первых, земля объективно выступает одновременно в нескольких значениях. Следовательно, она столь же объективно выступает одновременно объектом различных видов общественных отношений, в их числе земельных и гражданских.

Во-вторых, земельные отношения, т. е. отношения по использованию и охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, регулируются земельным законодательством.

В-третьих, собственник земельного участка вправе продавать его, дарить, передавать в залог, сдавать в аренду или распоряжаться им

иным образом постольку, поскольку соответствующие земли федеральным законом не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

Совершение сделок с земельными участками должно регулироваться гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства.

В-четвертых, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Применение указанных подходов средствами юридической техники подготовки законопроектов — задача практическая и не менее сложная. Представляется, что акцент здесь несколько смещается от разграничения к согласованному применению норм земельного и гражданского права. В этих целях формулировки ГК РФ, по общему правилу, не дублируются. К ним дается отсылка с указанием на конкретные статьи ГК РФ. Нормы же, отражающие специфику земли как объекта земельных отношений, прописываются дополнительно.

В качестве примера можно привести ст. 46 Земельного кодекса РФ. Согласно п. 1 этой статьи «аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством». Нормы п. 2 устанавливают ряд дополнительных оснований прекращения аренды земли, наличие которых предопределяется спецификой земли как природного объекта и природного ресурса (например, такое как «использование земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки»).

Следует подчеркнуть, что полная реализация рассматриваемого принципа — предмет совместных будущих усилий ученых-цивилистов и земельников, законотворческой работы и правоприменительной практики. Но первый шаг в этом направлении уже сделан[1].

[1] Вот оценка, данная проф. Е.А.Сухановым, одним из основных разработчиков ГК РФ, проекту комментируемого Кодекса: «Как достоинство проекта можно отметить существенное сокращение в нем (по сравнению с предшествовавшими вариантами) норм гражданско-правового характера, регулирующих оборот земельных участков как объектов гражданского права (недвижимости)» (*Суханов Е.А.* Замечания на проект Земельного кодекса Российской Федерации, подготовленного под эгидой Минэкономразвития России. М., 2001. С. 1).

Согласно **принципу деления земель по целевому назначению на категории** правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

На первый взгляд данный принцип повторяет хорошо известное положение, составлявшее краеугольный камень предшествующего земельного законодательства. Действительно, терминологически, по названию речь идет о принципе целевого назначения земель. Изменения произошли в содержании принципа: законодатель указывает на два новых инструмента — разрешенное использование и зонирование территорий.

Рассмотренный принцип дополняется принципом дифференцированного подхода к установлению правового режима земель, согласно которому при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Согласно **принципу разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований** правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Земельного кодекса 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»[1].

В соответствии с преамбулой названного Федерального закона он определяет правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность РФ (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность).

К принципам, определяющим правовые основы регулирования земельных отношений, относится **принцип государственного регулирования приватизации земли.** Законодатель лишь упоминает названный принцип, не раскрывая его содержания. Представляется, что в его основе лежат, по крайней мере, три исходных положения.

[1] См.: Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» // СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3060.

Первое состоит в том, 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.

Суть второго: 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.

Наконец, третье можно сформулировать так: 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.

(2) Земельное законодательство (ст. 2)

Понятие земельного законодательства установлено в ст. 2 Земельного кодекса РФ, согласно которой земельное законодательство состоит из Земельного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

Таким образом, новый Земельный кодекс воспринял конструкцию, в соответствии с которой законодательство, по общему правилу, — это система не любых нормативных правовых актов, а только законодательных. Иными словами, это система актов, данных законодателем, органами законодательной власти.

Первым (и до принятия комментируемого Кодекса последним) законодательным актом, регулирующим отношения в сфере «общество—природа», применившим такой подход к понятию «законодательство», был Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г.[1] Статья 2 этого Закона, определяя систему природоохранительного законодательства, устанавливала, что природоохранительные отношения в Российской Федерации регулируются «настоящим Законом, разрабатываемыми в соответствии с

[1] См.: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Утратил силу в соответствии со ст. 84 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

ним законодательными актами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации».

Принятые впоследствии, в период с 1992 по 2000 г., кодификационные законодательные акты (законы, кодексы) горного, водного, лесного законодательства, законодательства о животном мире и об охране атмосферного воздуха предложенную конструкцию не восприняли. В их понимании законодательство — система не только законодательных актов, но и иных нормативных правовых актов.

Так, согласно ст. 1 Закона Российской Федерации «О недрах»[1] законодательство о недрах состоит из «настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Принятый почти через десять лет Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» воспроизвел эту формулировку слово в слово, но уже применительно к другому природному объекту: законодательство в области охраны атмосферного воздуха состоит из «настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Комментируемый Кодекс устанавливает, что земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в **совместном ведении РФ и субъектов РФ.** Данная норма соответствует п. «к» ст. 72 Конституции РФ. Отнесение земельного законодательства к совместному ведению означает, что соотношение актов, его составляющих, должно подчиняться требованиям ст. 76 Конституции РФ.

В частности, согласно п. 5 этой статьи законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным

[1] Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». В ред. Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ. Ст. 7, 29, 40, 44, 48 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; № 33 (ч. I). Ст. 3429.

актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Часть 2 п. 1 ст. 2 комментируемого Кодекса устанавливает правило, согласно которому нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Земельному кодексу.

Данное положение исходит из того, что нормы земельного права могут содержаться и зачастую действительно содержатся не только в специальных, земельных, но и в других законах. Так, нормы земельного права содержатся в Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «Об особо охраняемых территориях и объектах», многих других федеральных законах[1].

Например, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации[2] содержит норму, устанавливающую право организаций внутреннего водного транспорта использовать береговую полосу и порядок ее использования (ст. 10). Федеральный закон «О федеральном железнодорожном транспорте»[3] определяет понятие и состав земель железнодорожного транспорта. Примеры подобного рода можно преумножить. Понятно, что такого рода нормы должны соответствовать Земельному кодексу РФ.

Согласно ч. 3 п. 1 ст. 2 комментируемого Кодекса земельные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ. Так сложилось, что Указы Президента РФ до принятия нового Земельного кодекса РФ играли в регулировании земельных и связанных с ними отношений определяющую роль[4]. В последнее время они еди-

[1] Поиск по Базе данных Консультант Плюс. Версия: Проф. (пополнение по состоянию на 12 ноября 2001 г.) показал, что термином «земля» оперируют 118 федеральных законов и 14 кодексов. При всей относительности этих цифр очевидно, что число федеральных законодательных актов, которые содержат нормы земельного права, велико.

[2] См.: Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

[3] См.: Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.

[4] См., например: *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. С. 15—32.

ничны[1]. Такие Указы Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, Земельному кодексу РФ и федеральным законам.

Нормы п. 2—4 ст. 2 устанавливают, что акты, регулирующие земельные отношения (содержащие нормы земельного права), могут также издавать:

- Правительство РФ — в пределах полномочий, определенных данным Кодексом, федеральными законами, а также указами Президента РФ;
- органы исполнительной власти субъектов РФ — на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ в пределах своих полномочий;
- органы местного самоуправления — на основании и во исполнение данного Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в пределах своих полномочий.

(3) Отношения, регулируемые земельным законодательством (ст. 3)

Статья 3 Кодекса устанавливает, что земельное законодательство регулирует **земельные отношения**. Под ними понимаются отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Разработчики Кодекса отказались от упорно навязываемого им в процессе обсуждения проекта Кодекса предложения сформулировать материальное определение земельных отношений по типу: «земельные отношения — это...». И дело даже не в том, что данный путь сегодня тупиковый, потому что где два юриста — там на этот счет три мнения.

Дело в том, что подавляющее большинство кодификационных актов не только не дают исчерпывающего определения предмета

[1] См., например: Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2001 г. № 262 «О распределении средств, поступающих от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды» // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1007.

правового регулирования, но в ряде случаев даже не содержат соответствующих терминов. Даже ГК РФ [1] оставляет круг открытым, устанавливая, что к регулируемым гражданским законодательством относятся не только те отношения, которые прямо поименованы в ст. 2, но «также другие имущественные ... отношения» (ст. 2).

Исключения есть. Например, Семейный кодекс Российской Федерации [2] предусматривает, что семейное законодательство устанавливает «условия и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 2). Но эти исключения единичны.

Данное в ст. 3 Кодекса определение земельных отношений базируется на положении ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, согласно которому «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

И Конституция РФ и Земельный кодекс РФ рассматривают землю в двух основных качествах: как основу жизни и основу деятельности. В первом качестве земля суть природный объект, во втором — природный ресурс.

При определении предмета регулирования Земельный кодекс РФ употребляет **термин «использование» земли, но не «пользование»**. В последнее время наметилась тенденция легального разграничения этих дефиниций в законодательных актах природоресурсовых отраслей законодательства.

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 20 февраля 1996 г. № 18-ФЗ, от 12 августа 1996 г. № 111-ФЗ, от 8 июля 1999 г. № 138-ФЗ, от 16 апреля 2001 г. № 45-ФЗ, от 15 мая 2001 г. № 54-ФЗ.

[2] См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 15 ноября 1997 г. № 140-ФЗ, от 27 июня 1998 г. № 94-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 1997. № 46. Ст. 5243; 1998. № 26. Ст. 3014; 2000. № 2. Ст. 153.

Так, Водный кодекс РФ[1] устанавливает, что под использованием водных объектов следует понимать получение различными способами пользы от водных объектов для удовлетворения материальных и иных потребностей граждан и юридических лиц. Пользование водными объектами (водопользование) — это юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов; осуществляется на основании лицензии на водопользование или распорядительной лицензии.

Федеральный закон «О животном мире»[2] определяет, что использование объектов животного мира — это изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового. Пользование животным миром — юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц по использованию объектов животного мира.

Очевидно, что применительно к Кодексу законодатель исходил из множественности значений земли и ее характеристики, в первую очередь, как природного объекта и природного ресурса и только на этой основе — объекта юридических прав.

При таком подходе следует полагать, что круг земельных отношений определяется в Кодексе через содержание его статей в соответствии с принципом разграничения норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

Комментируемая статья не только определяет отношения, регулируемые земельным законодательством. Она разграничивает также **смежные предметы правового регулирования**. Кодекс устанавливает следующие правила:

- к отношениям по использованию и охране недр, вод, 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 РФ, специальные федеральные законы;
- к земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством;
- 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.

[1] См.: Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.

[2] См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

(4) Применение международных договоров Российской Федерации (ст. 4)

Статья 4 комментируемого Кодекса устанавливает правило, согласно которому если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены данным Кодексом, применяются правила международного договора.

Данная норма базируется на положениях ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

(5) Участники земельных отношений (ст. 5)

Круг участников земельных отношений определен в п. 1 ст. 5 Кодекса. Ими являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Термин «граждане» используется в Кодексе в общеупотребительном значении. В зависимости от контекста речь может идти о правах и свободах человека и гражданина или о гражданах (физических лицах) как субъектах вещных и иных прав на землю.

К **иностранным гражданам и лицам без гражданства** фактически применяется (без воспроизведения в тексте Кодекса) норма ч. 3 ст. 62 Конституции РФ. В соответствии с ней иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков в комментируемом Кодексе определяются в ст. 15, 22, 28, 30, 35, 36.

Согласно п. 3 ст. 15 иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

В соответствии с п. 1 ст. 22 иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных данным Кодексом.

Пункт 5 ст. 28 устанавливает, что иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам в соответствии с данной статьей земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается Кодексом.

Пункт 12 ст. 30 предусматривает, что иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки для строительства могут предоставляться в порядке, установленном этой статьей, в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22 и п. 4 и 5 ст. 28 комментируемого Кодекса.

Согласно п. 5 ст. 35 иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка в порядке, установленном данной статьей, и в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15, п. 1 ст. 22 и п. 4 и 5 ст. 28 данного Кодекса. Президент РФ может установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется.

Наконец, в соответствии с п. 9 ст. 36 иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение земельных участков в собственность в порядке, установленном данной статьей, и в соответствии с п. 2 ст. 5, п. 3 ст. 15 и п. 4 и 5 ст. 28 комментируемого Кодекса.

Согласно ст. 48 ГК РФ **юридическим лицом** признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

В связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество.

К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы.

К юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, в том числе дочерние предприятия, а также финансируемые собственником учреждения.

К юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Российская Федерация согласно ст. 1 Конституции РФ понимается как государство. **Субъектами РФ** являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Перечень субъектов РФ (их 89) дан в ст. 65 Конституции РФ.

Под **муниципальным образованием** следует понимать городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления[1].

Представляется, что к условиям и порядку участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в земельных отношениях могут быть применены по аналогии нормы ст. 124 и 125 ГК РФ, если иное не вытекает из комментируемого Кодекса или особенностей данных субъектов как субъектов земельного права.

Новый Земельный кодекс РФ устанавливает не только круг участников земельных отношений, но и обозначающие их термины. Согласно ч.2 ст.5 для целей комментируемого Кодекса используются следующие понятия и определения:

- **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 земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения;
- **арендаторы земельных участков** — лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды;

[1] См.: ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ, от 26 ноября 1996 г. № 141-ФЗ, от 17 марта 1997 г. № 55-ФЗ, от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ // СЗ РФ.1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330.

- **обладатели сервитута** — лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут).

(6) Объекты земельных отношений (ст. 6)

Круг объектов земельных отношений определен в п. 1 ст. 6 комментируемого Кодекса. Ими являются:

а) земля как природный объект и природный ресурс;
б) земельные участки;
в) части земельных участков.

Толкование понятий «земля как природный объект» и «земля как природный ресурс» дано в подразд. 1.3.1 комментария к гл. 1. Следует добавить только, что в первоначальном варианте проекта Кодекса речь шла о «земельном фонде РФ» как объекте земельных отношений. Однако такая позиция воспринята не была.

Под **земельным участком** как объектом земельных отношений Кодекс понимает часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Кодекс устанавливает, что земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Следует отметить, что для целей Федерального закона «О Государственном земельном кадастре»[1] земельный участок определяется несколько иначе — как часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами (ст. 1).

Части земельных участков являются самостоятельными объектами земельных отношений только в случаях, прямо указанных в Кодексе или иных федеральных законах.

[1] См.: Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

В новом Кодексе такие случаи предусмотрены ст. 35. Согласно п.1 этой статьи при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

В соответствии с п. 4 этой же статьи отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением ряда указанных здесь же случаев, в том числе при отчуждении части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка.

Отношения по поводу части земельного участка регулируются и другими федеральными законами.

Так, Федеральный закон «О землеустройстве»[1] в ст. 1 устанавливает, что под объектами землеустройства следует понимать не только земельные участки, но и их части. Статья 3 определяет случаи, когда землеустройство проводится в обязательном порядке, том числе при определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства.

Федеральный закон «О Государственном земельном кадастре» устанавливает, что в Едином государственном реестре земель содержится описание границ земельных участков, их отдельных частей (п. 2 ст. 14).

Согласно Федеральному закону «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ [1] не допускается ипотека части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов Российской Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования (п. 2 ст. 63).

Часть 1 ст. 64 этого Федерального закона содержит следующие правила. При отсутствии в договоре условия, предусматривающего, что находящееся или возводимое на земельном участке здание

[1] См.: Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

[2] См.: Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

или сооружение, принадлежащее залогодателю, заложено тому же залогодержателю, залогодатель при обращении взыскания на земельный участок сохраняет право на это здание или сооружение и приобретает право ограниченного пользования (сервитут) той частью участка, которая необходима для использования здания или сооружения в соответствии с его назначением. Условия пользования этой частью участка определяются соглашением между залогодателем и залогодержателем, а в случае спора — судом.

В соответствии со ст. 69 данного Федерального закона ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части этого участка, функционально обеспечивающей закладываемый объект, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка или его соответствующей части.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[1] устанавливает: если в аренду сдается земельный участок (участок недр) или часть его, к договору аренды, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагается план (чертеж границ) земельного участка с указанием части его, сдаваемой в аренду (п. 2 ст. 26). Согласно п. 2 ст. 27 данного Федерального закона, если сервитут относится к части земельного участка или иного объекта недвижимости, к документам, в которых указываются содержание и сфера действия сервитута, прилагается заверенный организацией по учету соответствующего объекта недвижимости план, на котором отмечена сфера действия сервитута.

(7) Состав земель в Российской Федерации (ст. 7)

В соответствии с п. 1 ст. 7 земли в РФ по целевому назначению подразделяются на следующие **категории**: земли сельскохозяйственного назначения; земли поселений; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, инфор-

[1] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 5 марта 2001 г. № 20-ФЗ и от 12 апреля 2001 г. № 36-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; 2001. № 11. Ст. 997; № 16. Ст. 1533.

матики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Таким образом, по сравнению с действовавшим ранее новый Земельный кодекс РФ принципиальных изменений не внес. В то же время налицо **ряд терминологических и смысловых изменений**.

Во-первых, в названии статьи перед словами «Российская Федерация» появился предлог «в»: «состав земель в Российской Федерации». В предыдущем Кодексе говорилось о «составе земель Российской Федерации». Произошедшее изменение можно объяснить желанием законодателя предотвратить терминологическую и смысловую путаницу в тех случаях, когда речь идет о землях РФ как объекте федеральной собственности.

Во-вторых, в качестве критерия подразделения земель на категории названо «целевое назначение» этих земель. Ранее — «основное целевое назначение». Это изменение, скорее всего, сугубо стилистическое.

В-третьих, изменилось наименование категории «земли поселений»; ранее — «земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов)». Здесь налицо влияние Градостроительного кодекса Российской Федерации[1] (см., например, ст. 5).

В-четвертых, «земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения» трансформировались в «земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения». Суть изменений такова. Земли энергетики «поднялись» в перечне на второе место. Название земель для космического обеспечения приведено в соответствие с терминологией Закона Российской Федерации «О космической деятельности»[2]. Появилось указание на «специальный» характер назначения этой категории земель.

[1] См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

[2] См.: Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности». С изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 29 ноября 1996 г. № 147-ФЗ // РГ. 1993. 6 окт.; СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5609.

В-пятых, изменилось название и такой категории земель, как «земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения». Теперь это «земли особо охраняемых территорий и объектов». И здесь произошла унификация терминологии законодательных актов смежных отраслей законодательства[1].

Часть 2 ст. 7 ЗК РФ устанавливает, что земли, указанные в п. 1 этой статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и вида разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Принадлежность земли к той или иной категории (подразделение их на категории) установлена ч. 1 ст. 7 Кодекса, нормы которой были прокомментированы выше. Отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую регулируется нормами ст. 8 Кодекса.

Материального определения терминов «разрешенное использование» и «зонирование территорий» Кодекс не дает.

Нормы, регламентирующие зонирование территорий, содержатся в ряде федеральных законов.

Прежде всего, это Градостроительный кодекс РФ. Названный кодекс определяет зонирование как деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование (ст. 1). Он регламентирует также зонирование территорий для осуществления градостроительной деятельности (ст. 37), содержит другие нормы о зонировании территорий.

Закон Российской Федерации «О государственном земельном кадастре «устанавливает понятие «территориальная зона». Он определяет ее как часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы

[1] Речь идет, например о терминологии Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным законодательством, градостроительным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах, законодательством об охране окружающей природной среды и иным законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (ст. 1).

Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» определил, что при зонировании территории определяются зоны, которые наиболее благоприятны для развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства исходя из природно-экономических условий, а также исходя из затрат на развитие межселенной социальной и инженерно-транспортной инфраструктур и в которых обеспечивается установление минимальных ограничений на использование земельных участков (п. 1 ст. 12).

В схемах зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений должны содержаться сведения о местах нахождения, площадях и целевом назначении земельных участков (ведение садоводства, огородничества, дачного хозяйства), разрешенном использовании земельных участков (перечень ограничений, обременений и сервитутов), а также сведения о правах, на которых земельные участки в конкретной зоне допускается предоставлять гражданам (право собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды или срочного пользования). Указанная схема служит основой для определения объемов строительства подъездных автомобильных дорог, объектов электроснабжения, связи, а также для развития общественного транспорта, торговли, медицинского и бытового обслуживания населения (п. 2 ст. 12).

Орган, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, с учетом схем зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений предлагает варианты предоставления земельных участков или дает заключение о невозможности предоставить земельные участки (п. 2 ст. 14).

Федеральный закон «Об охране озера Байкал»[1] предусматривает экологическое зонирование Байкальской природной территории.

[1] См.: Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

При этом любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (ст. 2).

Согласно п. 3 ст. 7 ЗК РФ **в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ** и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Единый перечень коренных малочисленных народов РФ определен Правительством РФ[1]. В него включено 45 наименований таких народов с указанием субъекта РФ, на территории которых они проживают.

Правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни установлены Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ[2].

Он устанавливает, что под территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ понимаются особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (ст. 1).

Традиционное природопользование коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в данном Федеральном законе определено как исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других

[1] См.: постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2000 г. № 740 и от 28 марта 2001 г. № 236 // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493; № 41. Ст. 4081; База данных Консультант Плюс. Версия: Проф.

[2] См.: Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 1972.

природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (ст. 1).

(8) Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую (ст. 8)

Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляется в соответствии с требованиями п. 1 ст. 8 комментируемого Кодекса.

Такое отнесение осуществляется в зависимости от наличия двух критериев. Первый — в чьей собственности земли находятся. Второй — их целевое назначение.

Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляется:

1) земель, находящихся в федеральной собственности, — Правительством Российской Федерации;
2) земель, находящихся в собственности субъектов РФ, 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 РФ;
- земель иного целевого назначения — органами местного самоуправления.

Часть 2 п. 1 ст. 8 Земельного кодекса РФ предусматривает, что **порядок перевода земель из одной категории** в другую устанавливается федеральными законами. В настоящее время такой порядок федеральными законами не установлен. В некоторых из них содержатся лишь отдельные нормы, касающиеся перевода земель из одной категорию в другую.

Так, Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»[1] устанавливает, что в постоянное пользование организации — собственнику системы газоснабжения передаются земель-

[1] Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

ные участки для строительства технологических объектов по добыче и хранению газа, объектов магистрального газопровода с переводом таких участков в категорию земель промышленности и транспорта (ст. 28).

Лесной кодекс Российской Федерации[1] содержит нормы, устанавливающие порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, пользованием лесным фондом, и (или) порядок изъятия земель лесного фонда (ст. 63) и порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом (ст. 64). Однако речь здесь идет о переводе земель в пределах одной категории — земель лесного фонда.

В основном регулирование рассматриваемых отношений пока осуществляется на уровне подзаконных актов вплоть до ведомственных. Так, Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог[2] устанавливает, что пересмотр границ и размеров полосы отвода, изъятие временно не используемых земельных участков и перевод их из одной категории в другую осуществляется уполномоченными на то органами по согласованию с железными дорогами в порядке, установленном законодательством РФ (п. 5)[3].

Согласно ч. 2 ст. 8 Земельного кодекса РФ категория земель указывается в **ряде документов**, а именно 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;

[1] См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

[2] См.: Положение о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог. Утверждено приказом МПС России от 15 мая 1999 г. № 26Ц. Зарегистрировано в Минюсте России 27 июля 1999 г. № 1848 // БНА ФОИВ РФ. 1999. № 33.

[3] Указанный пункт был оспорен в Верховном Суде РФ. Отказывая в удовлетворении заявленного требования, Верховный Суд РФ пришел к выводу, что оспоренные пункты Положения не противоречат нормам действующего федерального законодательства и, следовательно, не нарушают права и свободы заявителей. См.: определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 19 декабря 2000 г. № КАС 00-530 //База данных Консультант Плюс. Версия: Проф.

3) документах государственного земельного кадастра;
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.

К **актам федеральных органов исполнительной власти, актам органов исполнительной власти субъектов РФ и актам органов местного самоуправления** о предоставлении земельных участков, в которых указывается категория земель, относятся, например, документы о правах на землю, постановления глав районных администраций о предоставлении земельных участков и др.[1]

К **договорам, предметом которых являются земельные участки**, в которых указывается категория (целевое назначение) земель, относятся, например, договоры купли-продажи, мены, дарения, аренды земельного участка (земельной доли) и т. п.[2]

Состав **документов государственного земельного кадастра** определен ст. 13 Федерального закона о земельном кадастре. К документам государственного земельного кадастра, в которых указывается категория земель, относятся, например, кадастровые планы земельных участков[3].

[1] См., например: Свидетельство на право собственности на землю. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1767. С изм. и доп., внесенными Указами Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2287, от 25 января 1999 г. № 112 // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191; № 52; СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 651. *Примечание.* Свидетельства, выданные после введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ, до начала выдачи свидетельств о государственной регистрации прав по форме, утвержденной постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219, признаются действительными (см.: п. 9 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

[2] См., например: Типовой договор купли-продажи (купчая) земельного участка. Утвержден Роскомземом 2 июня 1993 г. № 1-16/770. Зарегистрирован в Минюсте России 10 июня 1993 г. № 275 // БНА РФ. 1993. № 9; Типовые формы договоров дарения и мены земельными участками. Рекомендованы письмом Роскомземом от 19 октября 1994 г. № 2-16/1629 // База данных Консультант Плюс. Версия: Проф.

[3] См.: Правила оформления кадастрового плана земельного участка. ГЗК-1-Т.О-04-01-01. Утвержден Росземкадастром 10 апреля 2001 г. // РГ. 2001. 11 июля. По заключению Минюста России данный документ в государственной регистрации не нуждается (см.: письмо Минюста России от 13 июня 2001 г. № 07/5743-ЮД // Экономика и жизнь. 2001. № 27.

К **документам о государственной регистрации прав** на недвижимое имущество и сделок с ним, в которых указывается категория земель, относятся, например, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, формы государственной регистрации и др.[1]

В соответствии с ч. 3 ст. 8 ЗК РФ нарушение установленного настоящим Кодексом, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

(9) Полномочия Российской Федерации в области земельных отношений (ст. 9)

Перечень этих полномочий не является исчерпывающим. Это объясняется тем, что предмет ведения Российской Федерации определен, прежде всего, в Конституции РФ.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в **совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации** находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в» ч. 1);
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (п. «д» ч. 1);
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1).

Вместе с тем 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.

[1] См., например: Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. № 219. С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 1999 г. П.30 // СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963; 1999. № 52. Ст. 6416.

К таковым, например, следует отнести правовые нормы ст. 36 Конституции РФ, 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.

В силу ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 3).

Статья 71 Конституции РФ относит к **предмету ведения Российской Федерации**:

- регулирование прав и свобод человека и гражданина (п. «в»);
- управление федеральной государственной собственностью (п. «д»);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е»);
- установление правовых основ единого рынка (п. «ж»).

Эти положения в части регулирования земельных отношений нашли свое отражение в ст. 9 Земельного кодекса РФ. К **полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений** отнесены: установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственности); установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель; установление ограничений оборотоспособности земельных участков; установление порядка изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; изъятие для нужд Российской Федерации земельных участков, в том числе путем выкупа; государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного земельного кадастра.

(10) Полномочия субъектов Российской Федерации в области земельных отношений (ст. 10)

Это те полномочия, которые не отнесены Земельным кодексом РФ ни к полномочиям Российской Федерации, ни к полномочиям органов местного самоуправления. Например, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъекта Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

Перечень незакрытый. Полномочия субъектов Российской Федерации реализуются в рамках предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (п. 2). При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (п. 5).

(11) Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений (ст. 11)

Основы деятельности местного самоуправления закреплены в Конституции РФ. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131). В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Исходя из этих основополагающих правовых норм Конституции, Земельный кодекс предусмотрел соответствующие полномочия

органов местного самоуправления в области земельных отношений, к которым относятся: изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд; установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований; разработка и реализация местных программ использования и охраны земель; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Перечень полномочия является открытым. Это объясняется тем, что отдельные полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений закреплены иными федеральными законами (например, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительным кодексом РФ). Вместе с тем согласно ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Некоторые перечисленные в ст. 11 Земельного кодекса РФ полномочия органов местного самоуправления более подробно раскрыты в других статьях Кодекса (например, п. 3 ст. 7, п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 23 и др.).