1. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ИСТОЧНИКОВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

**Источники права** представляют собой форму закрепления общеобязательных правовых норм. Такими формами могут быть правовой обычай, судебный и административный прецедент, нормативный акт и нормативный договор. В силу различных специфических условий развития в правовых системах государств могут существовать все или лишь некоторые из источников права. В зависимости от этого принято различать англосаксонскую и континентальную системы права. В первой, которая действует в Великобритании, США, Канаде, Индии и некоторых других странах, наряду с нормативным актом и договором, обычай и судебный прецедент играют важную роль в системе правового регулирова­ния. В странах с континентальной системой права (Европа) обычай и судебный прецедент присутствуют в незначительной степени или отсутствуют совсем. Однако общей тенденцией развития права является усиление роли закона в правовом регулировании общественных отношений.

В российской системе права источниками права являются толь­ко писаные законы — нормативные акты и нормативные договоры. Можно сказать, что здесь господствует континентальная система права, но при условии, что судебные, арбитражные и административные прецеденты, в том числе обобщенные в постановлениях высших судебных органов, не признаваемые источниками права, практически создают обычаи, традиции судебной, арбитражной и административной практики. Благодаря этому они играют большую роль в правовом регулировании отношений внутри государства, придавая законодательству определенную интерпретацию. В качестве источника права обычай признается и Гражданским кодексом.

Тем не менее законодательство играет основную роль. Говоря о законодательстве, следует определить, что в соответствии с общепринятыми взглядами на понятие законодательства в его содержание включаются практически все действующие правовые принципы и нормы. Это не только те, которые содержатся в законах, но и те, которые существуют в составе подзаконных нормативных актов — постановлениях правительства, решениях местных властей, нормативных актах министерств и ведомств. Это так называемое широкое понятие законодательства, практически совпадающее с понятием права.

**Первичным элементом законодательства** является нормативный правовой акт, который представляет собой документ, объединяющий совокупность предметно связанных между собой норм. К ним относятся Конституция РФ, законы, кодексы, президентские указы, постановления правительства, ведомственные акты, нормативные акты субъектов РФ, нормативные постановления и решения местных органов самоуправления.

Неотъемлемыми атрибутами, признаками каждого нормативного акта являются его наименование и дата, а также указание того, кем он издан. В российской практике за последнее время появилось и такое положение, которое касается обязательного опубликования нормативного акта как условия его юридического признания. Если акт не опубликован, он не должен применяться. Для подзаконных нормативных актов обязательна их регистрация в Министерстве юстиции РФ. Отдельные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти подлежат государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне.

Для характеристики нормативных актов следует воспользоваться распространенным способом их классификации. Существуют различные **способы классификации.**

Во-первых, для понимания структуры законодательства необходимо учитывать ранжирование нормативных актов по двум пересекающимся линиям. По одной — законодательство делится на отрасли (под отрасли) **по критерию предмета** правового регулирования: на конституционное, государственное, гражданское, административное и т.д. Здесь же выделяется и земельное законодательство. По другой — законодательство делится **на уровни,** т.е. имеется законодательство федеральное, субъектов Федерации и нормативные акты местных властей. Состав отраслей законодательства на каждом уровне определяется Конституцией РФ, которая в ст. 71 и 72 устанавливает соответственно предметы ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство относится к совместному ведению, что означает право государственных органов Федерации и субъектов Федерации принимать нормативные пра­вовые акты по земельным вопросам.

Во-вторых, распространена классификация нормативных пра­вовых актов по **юридической силе.** В этом случае все они делятся на законы и подзаконные нормативные акты. К законам относятся нормативные акты, принимаемые законодательным органом РФ — Федеральным Собранием и законодательными органами субъектов РФ. При этом Конституция РФ и федеральные законы обладают верховенством, или в соответствии со ст. 4 Конституции РФ «имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Они действуют на территории всей страны и обладают высшей юридической силой по отношению к иным нормативным правовым актам.

Подзаконные нормативные правовые акты — нормативные правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти. Подзаконные акты принимаются в соответствии и во исполнение закона и включают постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные акты, акты, издаваемые исполнительными органами субъектов РФ.

Особое место в системе законодательства занимают указы Президента РФ, объявленного в соответствии со ст. 80 Конституции РФ главой государства. Указы, изданные Президентом, не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ст. 90). В этом смысле указы Президента РФ по юридической силе стоят ниже федеральных законов и носят подзаконный характер. Но в отличие от нормативных актов Правительства они не носят исклю­чительно исполнительный характер. Сложилась практика, когда указами осуществляется правовое регулирование по вопросам, еще не нашедшим отражение в законе, и их действие продолжается до тех пор, пока по данному вопросу не будет издана норма закона. На самом деле определить, какие положения указов действуют, а в каких случаях следует опираться на закон, не просто, и вопрос решается на практике, чаще судебной. Прецедентов параллельного принятия закона и отмены соответствующего указа Президента не имеется, что создает ситуации юридической неопределенности.

В системе земельного законодательства представлены все перечисленные виды нормативных правовых актов. При подготовке нормативных актов РФ используется такой юридический прием, когда в одном нормативном акте регулируются не одна, а сразу несколько групп правоотношений. Отсюда многие законодательные акты в различных своих частях являются источниками сразу нескольких отраслей права. Типичными примерами могут служить Гражданский и Уголовный кодексы РФ, постановления Правительства РФ, касающиеся административных вопросов.

**К источникам земельного права** в части норм, регулирующих земельные отношения, относятся также нормативные акты, образующие систему других подотраслей экологического законодательства. Так, источником земельного права являются Лесной кодекс РФ в той части его положений, которые определяют пра­вовой режим земель лесного фонда, Закон «О животном мире» в части положений, которые определяют правовой режим среды обитания животных.

Вторую группу источников земельного права образуют нормативные договоры. Наиболее распространенным и широко известным видом договоров являются договоры между РФ и отдельными субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. Такие договоры носят комплексный характер, и земельные вопро­сы затрагиваются лишь в самом общем плане. К примеру, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы передает в ведение органов государственной власти г. Москвы предоставление земельных участков, находящихся в собственности Москвы, органам государственной власти РФ, представительствам субъектов РФ, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в РФ.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Коми не выделяет земельные отношения в качестве отдельного вопроса, а регулирует их в совокупности с другими экологическими отношениями. Здесь предусмотрено, что органы государственной власти Республики Коми по согласованию с органами исполнительной власти РФ в целях реализации предусмотренного Конституцией РФ совместного ведения РФ и республики Коми в вопросах владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими природными ресурсами определяют порядок пользования природными ресурсами и их охраны.

Договоры подписываются Президентом РФ, с одной стороны, и главой исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, с другой. Земельные отношения, однако, более детально могут регулироваться в соглашениях, заключаемых в развитие договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и соответствующими субъектами РФ. Соглашения подписываются главами исполнительной власти Федерации и субъекта Федерации и признаются неотъемлемой часть договоров.

К примеру, 18 марта 1998 г. было заключено соглашение между Правительством РФ и администрацией Красноярского края о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами на территории Красноярского края. Данное соглашение разграничивает объекты на федеральные и. находящиеся в собственности Красноярского края, определяет порядок закрепления земельных участков за РФ и др.

Единую систему земельного законодательства составляют нормативные правовые акты субъектов РФ, многие из которых уже приняли основополагающие законы, комплексно регулирующие земельные отношения.

2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Конституция РФ выступает в качестве основополагающего источника практически всех отраслей права. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Кроме федеральной, в пределах соответствующих юрисдикции действуют 21 конституция республик. Предусматривается принятие уставов другими субъектами РФ.

Конституция РФ содержит ряд статей, как прямо, так и косвенно регулирующих земельные отношения. Заметное место в Конституции занимают вопросы собственности на землю (ст. 8, 9 и 36).

Статья 8 Конституции содержит своего рода перечень форм собственности, которые признаются и защищаются в РФ. Этот перечень не законченный, и помимо частной, государственной и муниципальной допускается существование иных форм собственности. Конституция не уточняет, каких, и этот перечень дополняется практикой. К примеру, собственность общественных организаций, создаваемых в соответствии с Законом об общественных объединениях, определяется при регистрации как общественная. Данное положение ст. 8 Конституции прямо связано с ч. 2 ст. 9, которая распространяет данный перечень форм собственности на землю и другие природные ресурсы. В ней провозглашено: «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

Статья 36 Конституции подтверждает возможность иметь в частной собственности землю и уточняет субъектный состав: земля может находиться в частной собственности граждан и их объединений. На основе этой статьи можно говорить о существовании двух видов частной собственности: частной•собственности физи­ческих и юридических лиц. Частью второй этой же статьи закреп­ляется право свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей, которое, однако, может быть реализовано в той мере, в какой оно не будет наносить экологического ущерба, а также нарушать права и законные интересы иных лиц. Таким образом, здесь отражен принцип приоритета общественных интересов перед частными. Часть третья ст. 36 устанавливает процессуаль­ные требования, предусматривая, что условия и порядок пользо­вания землей, находящейся в частной собственности, определяется на основе федерального закона.

Правильное толкование данной статьи важно, так как речь идет о распределении нормотворческих полномочий. Практически важно знать, обладает ли Федеральное Собрание РФ исключительным правом регулирования в данной области, или это право принадлежит всем субъектам, обладающим нормотворческими полномочиями (Президенту РФ, Правительству РФ), которые, од­нако, должны определять порядок пользования землей на основе принятого федерального закона по этому вопросу. Данное положение Конституции получило известность в связи с принятием Указа Президента РФ от 7 марта 1996 г. «О реализации конституцион­ных прав граждан на землю», подвергшегося критике, в том числе **за** нарушение Конституции.

В качестве конституционной основы правового регулирования земельных отношений выступает ст. 42, провозгласившая право граждан на благоприятную окружающую среду и другие экологические права. Учитывая, что земля является составной частью окружающей среды, действие данной статьи распространяется и на земельные отношения. Государство, в свою очередь, обязано обеспечить защиту данного права, поддерживая благоприятное качество земель, предоставляя имеющуюся достоверную информацию об их состоянии, и обеспечивая возмещение ущерба, причиненного здоровью граждан или их имуществу земельным правонарушением. Право граждан на благоприятную окружающую среду дополняется обязанностью каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, провозглашенной ст. 58 Конституции. Данное конституционное положение закрепляет возможность определять обязанности граждан в области охраны земель и обеспечения рационального землепользования.

В ст. 71 и 72 Конституции РФ определены соответственно сферы ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Преимущественно регулирование земельных отношений относится к области совместного ведения, а за РФ остается право управления федеральной собственностью, в том числе земельной.

При всей кажущейся ясности, некоторые положения этих статей, касающиеся земельных вопросов, вызывают споры. К примеру, ст. 71 («о») передает в ведение РФ гражданское законодательство, а ст. 72 («к») — земельное. В соответствии с Гражданским кодексом РФ (ст. 130) земля — недвижимое имущество, регулиро­вание отношений по поводу которого осуществляется в рамках гражданского законодательства (ст. 2). Если исходить из такой теоретической позиции, то субъекты РФ не могут регулировать вопросы собственности на землю и другие имущественные земель­ные отношения. На практике же происходит иначе, и субъекты РФ как в своих основных законах (конституциях, уставах), так и в законодательстве, регулирующем земельные отношения, обращаются к вопросам собственности. Думается, что такие действия субъектов РФ выходят за рамки конституционных полномочий. Положение меняется, если считать, что к земельным относятся все отношения, включая отношения собственности, которые соответственно входят в сферу совместного ведения, и земельное законодательство субъектов РФ по вопросам собственностина землю имеет право на существование.

**3. ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

Федеральное земельное законодательство в широком смысле слова образуют законы и подзаконные нормативные правовые акты, принятые на федеральном уровне. К федеральному земельному законодательству относятся также указы Президента РФ, регулирующие земельные отношения.

Федеральное земельное законодательство развивается достаточно интенсивно, отражая и закрепляя политику государства по реформированию земельных отношений. Уже перестали действовать некоторые федеральные законы, принятые в первые годы политических преобразований в России — Законы о земельной реформе (1990), о собственности в РСФСР (1990). Отменен Земельный кодекс РСФСР (1991). Сейчас принят новый Земельный кодекс РФ (2001) После принятия Конституции РФ в 1993 г. и в несколько изменившихся политических условиях происходит дальнейший рост числа земельных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Важное место по значимости в системе земельного законодательства п занимает Земельный кодекс РФ, принятый Государственной Думой РФ 28 сентября 2001 г

Земельный кодекс является комплексным кодифицированным федеральным законом, охватывающим значительное разнообразие земельных отношений. Он определяет порядок предоставления и изъятия земельных участков, использование земель гражданами для ведения фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства, земель, предоставленных в качестве служебных земельных наделов. Здесь содержатся основополагающие нормы, устанавливающие правовой режим различных категорий земель, регулирующие вопросы платы за землепользование, юридической ответственности за земельные правонарушения.

Финансовые аспекты земельных отношений развиты в Законе «О плате за землю» 1991 г., пережившем многочисленные изменения. Последний раз изменения в текст Закона были внесены 29 декабря 1998 г. Закон детально определяет порядок исчисления и взимания платежей за использование земель различного целевого назначения, а также распределения полученных средств. Особен­ностью Закона является то, что он не охватывает все виды земель­ных плат. Вопросы налогообложения продажи земельных участ­ков, взимания платы за перерегистрацию земельных участков и некоторые другие регулируются отдельно.

Закон РФ от 23 декабря 1992 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строитель­ства»' реализует принцип свободного распоряжения земельными участками, предоставленными гражданам для указанных целей. В нем также содержатся некоторые процессуальные требования, связанные с удостоверением права частной собственности при купле-продаже земельных участков.

Вопросам охраны земель посвящены Федеральные законы от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» и от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». В первом детально сформулированы правила по проведению мероприятий, направленных на улучшение земель, установлены требования по государственной экспертизе документации на строительство мелиоративных систем, их паспортизации, мониторингу и учету мелиорированных земель, определен правовой режим использования земель для проведения мелиоративных мероприятий и порядок финансирования мелиорации. Во втором — установлены меры обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначе­ния при осуществлении пользователями хозяйственной деятель­ности. Они включают установление прав и обязанности пользова­телей по повышению плодородия почв на предоставленных им землях, обязанности Правительства РФ ежегодно готовить Национальный доклад о состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения, порядок государственного нормирования и мониторинга плодородия земель, сертификации почв, агрохимикатов и пестицидов, а также меры государственного контроля за воспроизводством плодородия земель и их рациональным использованием.

Значительное число земельных норм содержится в федераль­ных законах, регулирующих наряду с земельными также иные разновидности общественных отношений. Первое место среди данной группы законов по объему и значимости правовых норм принадлежит Гражданскому кодексу РФ. Фактически все его статьи, где речь идет о недвижимом имуществе, распространяются на соответствующие земельные отношения: гл. 9 «Сделки», соответ­ствующие главы, входящие в Раздел II «Право собственности и другие вещные права», гл. 31 и 32 «Мена», «Дарение», гл. 34 «Аренда», гл. 36 «Безвозмездное пользование», гл. 59 «Обязательства вследствие причинения вреда». Гражданский кодекс содержит также гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю», которая с учетом специфики земель как объекта имущественных прав устанавливает специальные правила владения, пользования и распоряжения землей.

Основные процессуальные требования, предъявляемые к юридическому оформлению права частной собственности на землю, а также вопросы организации государственного управления в дан­ной области содержатся в Федеральном законе от 21 июня 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Закон вносит изменения в порядок регистрации прав на земельные участки, предусматривая, в частности, создание Единого государственного реестра прав и переда­вая в систему Министерства юстиции РФ полномочия по его ведению.

Правовой режим земель, предоставленных гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, определен в Федеральном законе от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммер­ческих объединениях граждан». Земельные нормы сконцентриро­ваны в гл. III Закона. Закон ориентирован на установление госу­дарственного контроля за развитием садоводства, огородничества и дачного хозяйства путем использования таких механизмов, как зонирование территории, регистрация и учет желающих получить земельные участки, определение оснований предоставления и от­каза в предоставлении земель и др.

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», заменивший принятый в 1992 г. Закон «О залоге», регулирует порядок ипотеки (залога) недвижимого имущества, включая землю. Глава XI Закона определяет особенности порядка ипотеки земельных участков, хотя за пределами этих особенностей все иные требования Закона в равной степени распространяются на земли. В данном разделе определяются субъекты и объекты ипотеки, установлены ограничения на совершение сделок ипотеки земель, права и обязанности сторон договора ипотеки.

Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», не регулируя прямо земельные отношения, может быть также отнесен к источникам земельного права, так как его положения дополняют нормы о правовом режиме земель, используемых для ведения сельского хозяйства. Данный Закон, в частности, устанавливает механизм реализации требования земельного законодательства об обязанности землепользователей эффективно использовать землю, повышать ее плодородие, не допускать ухудшения экологической обстановки.

Особенности правового режима отдельных категорий земель определены в Лесном (1997) и Водном (1995) кодексах, Законах «О недрах» (1995), «О сельскохозяйственной кооперации» (1995), «О государственной границе» (1993), «Об особо охраняемых при­родных территориях» (1995), «О жилищной политике» (1992), «О товариществах собственников жилья» (1996), Градостроительном кодексе.

Указы Президента РФ играют важную самостоятельную роль в регулировании земельных отношений. Президент РФ, используя свое конституционное право, издает от своего имени указы и распоряжения. Большинство принятых указов Президента РФ посвящены вопросам частной собственности на землю основаны на политике либерализации данного права, расширении и снятии ограничений на реализацию правомочий собственников по распоряжению землями. Одним из последних, наиболее дискутируемых стал Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», которым расширены права собственников земельных долей по распоряжению собственностью, а также урегулированы некоторые вопросы предоставления земель для сельскохозяйственных целей.

Наиболее многочисленную группу источников земельного права составляют подзаконные нормативные акты, представленные постановлениями Правительства РФ и ведомственными решениями. По своему назначению они развивают и обеспечивают исполнение отдельных положений законов, поэтому не носят комплексного характера, а являются тематически узко специальными.

Небольшое число постановлений Правительства РФ касается вопросов приватизации земель и реализации отношений собственности. Среди них — постановления от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и Реорганизации предпри­ятий и организаций агропромышленного комплекса» постановле­ние Совета Министров — Правительства Р.Ф. от 30 мая 1993 г. № 503 «Об утверждении Порядка купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков».

Более значительна роль постановлений Правительства РФ в регулировании исполнения государственными органами функций земельного управления. В развитие Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» были приняты постановления Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 219 «Об утверждении Правил ведения Единого государствен­ного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 1 ноября 1997 г. № 1378 «О мерах по реализации Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Постановлениями Совета Министров \_ Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 (в ред. от 12 марта 1996 г.) «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации», постановлениями Правительства Р.Ф. от 12 июня 1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам», от 4 августа 1995 г. № 784 «О внесении дополнений в Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра» определяются содержание и порядок выполнения контрольных и учетных функций государственных органов.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 года
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 года
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 года
4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 года
5. СПС «Законодательство России» по состоянию на апрель 2002 года
6. Краснова И.О. Земельное право. – М.: Юрист, 2001

7. Корельский В. М., Перевалов В. Д. Теория государства и права. - М.: НОРМА, 1999