КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЛЮ

План

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические основы защиты прав на землю

Глава 2. Правовой механизм защиты прав на землю

Заключение

Литература

## Введение

С конца ХХ века в Российской Федерации была объявлена земельная реформа, одним из главных результатов которой является установление прав граждан на землю, и обеспечение государством гарантий по их защите. Конституцией Российской Федерации 1993 года впервые установлено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Конституция Российской Федерации, объявив Россию демократическим правовым государством, провозгласила, в том числе, право на землю ценностью, обеспечиваемой правосудием, и возложила на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать это право. Реализация этих положений обеспечивается гарантированностью государственной, в том числе и судебной, защиты прав гражданина. Каждому предоставлено право защищать свои интересы всеми не запрещенными законом способами (ч.2 ст.45), обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч.2 ст.46), обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч.3 ст.46). Это свидетельствует о том, что Россия не только признает права на землю, но и декларирует защиту этих прав граждан в качестве одной из основных функций государства.

Принятый в октябре 2001 г. Земельный кодекс Российской Федерации ФЗ-№ 136 детально развивает такие принципиальные правовые начала, как: возможность иметь землю в частной собственности, признание и защиту равным образом всех ее форм и беспрепятственное осуществление гражданских прав, связанных с пользованием и владением землей, в том числе, использование земли в качестве пространственного базиса для размещения природных и антропогенных объектов.

Специфика отношений собственности на землю обусловлена особенностью их объекта. В силу своих уникальных свойств земля является предметом правового регулирования не одной, а нескольких отраслей российского права, а именно: конституционного - при определении государственных границ и при разграничении территорий между субъектами Российской Федерации, муниципального при определении полномочий органов местного самоуправления в области регулирования земельных отношений, гражданского - при совершении сделок с земельными участками, экологического - при использовании земли как компонента природной среды, составляющей среду обитания человека и обеспечивающей условия его жизнедеятельности и состояние здоровья.

Одним из важнейших прав и свобод граждан, провозглашенных Конституцией Российской Федерации, являются право на землю, которая в соответствии со ст.9 Конституции Российской Федерации представляет основу жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. По сути дела любая человеческая деятельность связана с землей, выполняющей функции всеобщего пространственного базиса и главного средства производства в сельском хозяйстве. В данном случае право на землю для осуществления любой хозяйственной деятельности являются одним из экономических прав человека.

Закрепление рассмотрения земельных споров в судебном порядке наметилось со времени принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., но окончательно эта норма была зафиксирована в п.1 ст.64 Земельного кодекса Российской Федерации, что явилось новым этапом в развитии законодательства.

## Глава 1. Теоретико-методологические основы защиты прав на землю

Нормы, гарантирующие права граждан на землю, в российском законодательстве относятся, прежде всего, к конституционному уровню. Развитие общества, реализация конституционных прав граждан на землю требует дальнейшего и постоянного совершенствования правовых механизмов удовлетворения потребностей граждан в земле, являющихся одним из важнейших условий обеспечения иных конституционных экономических и социальных прав.

Конституционно-правовое регулирование прав граждан на землю - это, прежде всего, такие базовые положения, как относящиеся к основам конституционного строя принципы свободы экономической деятельности и свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч.1 ст.8 Конституции Российской Федерации). Земля рассматривается Конституцией Российской Федерации как объект права частной собственности (ст.35 и 36) и как товар (ч.1. ст.8, ч.1 ст.74); владение, пользование и распоряжение землей осуществляются ее собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч.2 ст.36 Конституции Российской Федерации).

Обзор научной литературы и законодательства позволяет сделать вывод о разработанности и активном использовании в научной литературе и нормативных правовых актах категорий "земля", "земельный участок", а также установления прав граждан на землю в отечественном и зарубежном законодательстве в различные исторические периоды, которое, однако, требует конкретизации по отдельным субъектам и объектам рассматриваемых правоотношений. Отмечено, что в зарубежном законодательстве понятие "земля" или "земельный участок", как правило, не раскрывается. Подобный подход в определенной степени компенсируется толкованием этого термина в правовой доктрине[[1]](#footnote-1).

Анализируя ситуацию по установлению прав на землю, автор делает вывод о том, что ныне действующая Конституция Российской Федерации, статьями 2, 4, 8, 9, 15, 17, 18, 24, 29, 30, 33, 35, 36, 41, 42, 55, 64, 71, 72, 74, 80, 114, 125, 126, 127 заложила реальную основу для регулирования отношений по поводу возникновения и защиты этих прав. Установление прав на земельные участки имеет свою специфику, которая определяются особенностью субъектов, объектов и содержанием правоотношений. Объектами данных правоотношений, согласно законодательству, являются земля, земельные участки и части земельного участка. Что представляет собой часть земельного участка точно не определено в законодательстве. Права на землю не могут возникать только по поводу владения, пользования и распоряжения землей как природным ресурсом или природным объектом, поскольку объектом правоотношений является строго фиксированная часть земли, то есть определенный земельный участок, который ограничивается законодателем в двух направлениях: в горизонтальном - часть поверхности земли; и вертикальном - на глубину не ниже почвенного слоя земельного участка.

Характеризуя один из элементов правоотношений - субъектов, следует обратить внимание на то, что субъектами права на землю являются не только граждане Российской Федерации и юридические лица, но и иностранные граждане и юридические лица, а также лица без гражданства. При этом законодательством установлены определенные ограничения земельных прав иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. В соответствии с п.5 ст.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" до установления Президентом Российской Федерации указанного в п.3 ст.15 Земельного кодекса Российской Федерации перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам. Согласно ст.8 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды. Аналогичная норма, распространяющаяся на юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, содержится в ст.3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Данное ограничение объясняется стратегической важностью земель сельскохозяйственного назначения как незаменимого средства производства.

Если права иностранных граждан и лиц без гражданства на земельные участки урегулированы законодателем, хотя и недостаточно подробно, то в отношении лиц с двойным гражданством, особенно в случаях, когда одно из них - российское, правовая регламентация отсутствует.

Современное земельное законодательство, детализирующее нормы Конституции Российской Федерации, содержит значительное число норм, направленных на защиту публичных интересов (принципы учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, приоритета охраны жизни и здоровья человека и другие). Значительную роль в системе правовых норм, регулирующих права на землю, играют положения, зафиксированные в конституционном, муниципальном, гражданском, налоговом, административном лесном, водном, градостроительном, аграрном и ином законодательстве, а так же в законодательстве регионального уровня.

Согласно Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, разграничение государственной собственности, а также земельное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации право собственности на землю граждан не предусматривается. До принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. для этого были определенные правовые основания, так как в Земельном кодексе РСФСР 1991 г. содержалась норма, в соответствии с которой формы собственности на землю могли определяться законодательством республик, входящих в РСФСР, Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" соответствующая статья Земельного кодекса Российской Федерации была признана недействительной, поскольку статьей 72 Конституции Российской Федерации земельное законодательство отнесено к вопросам совместного ведения России и ее субъектов. Поэтому в современных условиях вряд ли можно признать правомерным и конституционным отсутствие в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации права собственности граждан на землю. Реализация ст.36 Конституции Российской Федерации, провозглашающей частную собственность на землю, означает право всех граждан Российской Федерации иметь в собственности земельный участок.

На наш взгляд, субъекты Российской Федерации в своих правовых актах, исходя из местных условий и национальных традиций, могут лишь определять виды деятельности, для которых земельные участки в собственность не передаются, а также виды земель, которые не могут быть объектами права частной собственности. Праву собственности и другим вещным правам на землю посвящена отдельная глава 17 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая вступила в силу с 28 апреля 2001 г., но при этом не должна была касаться "сделок с земельными участками сельскохозяйственных угодий". В настоящее время отношения с земельными участками сельскохозяйственного назначения, регламентирует специальный Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В частности, приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, а приватизация этих земельных участков на территории субъекта Федерации возможна только с момента, установленного законом данного субъекта Федерации. На сегодняшний день действуют, например, Закон Калужской области от 4 октября 2004 г. № 355-ОЗ "Об условиях предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокошения и выпаса скота", Областной закон Ростовской области 14 июля 2004 г. № 138-ЗС "О порядке предоставления в собственность граждан земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства (в ред. от 3 ноября 2006 г), Закон Ставропольского края от 14 января 2008 г. № 859-ЗСК "Об упорядочении отношений по использованию земельных долей на территории Ставропольского края (в ред. от 16 марта 2006 г. № 9-кз).

Не допускается принятие субъектами Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Например, нельзя приватизировать земельные участки в составе земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, оленьи пастбища в районах Крайнего Севера и отгонные пастбища.

Статьей 4 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" установлено, что минимальные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о землеустройстве. Не допускается совершение сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, если в результате таких сделок образуются новые земельные участки, размеры и местоположение которых не соответствуют установленным требованиям. Минимальные размеры земельных участков также могут быть установлены законами субъектов Федерации. На региональном уровне приняты законы: Тюменской области от 7 апреля 2003 г. № 131 (ред. от 5 июля 2007 г)"О предельных нормативах предоставления земельных участков", Закон Удмуртской Республики от 16 декабря 2002 г. № 68-РЗ "О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан из земель, находящихся в собственности Удмуртской Республики", Закон Республики Марий Эл от 21 июня 2004 г. № 18-З "О предельных размерах предоставления земельных участков на территории Республики Марий Эл" (в ред. от 21 ноября 2007 г. № 66-З), Закон Сахалинской области от 30 апреля 2004 г. № 501 " О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам" и т.д.

Исходя из положений ст.9, 36, 71, 72 Конституции Российской Федерации, федеральное законодательство в области регулирования отношений владения, пользования и распоряжения землей определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Однако это не просто государственная собственность, а совместная собственность субъектов Российской Федерации и федерального центра. Ввиду этого возникает вопрос о разграничении такой собственности, и законодательно данный вопрос пока не разрешен.

Права на землю было источником многих революционных выступлений, в результате большинства земельных преобразований, право на землю не отменялось, а земля подлежала перераспределению (как это имело место в ряде стран Западной Европы и Латинской Америки), либо появлялись новые субъекты прав на землю, как, например, после реформы 1861 г. в России, когда было отменено крепостное право. Результатом этого стало признание крестьянина субъектом права собственности на землю.

В 1990 г. в России начались кардинальные экономические преобразования, в связи с чем возникла объективная необходимость введения права частной собственности на землю, которое за последние годы прошло путь эволюционного развития.

Как ранее в истории, так и сейчас существенным условием возникновения прав на землю является ее целевое назначение. Правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются требованиями специальных федеральных законов, нормативными правовыми актами регионального и местного уровня.

Земельная недвижимость как правовая категория в действующем российском законодательстве не отражена достаточно четко. Ее существование еще нуждается в глубоком правовом исследовании. Деление вещей (имуществ) на движимые и недвижимые проводится в праве любого развитого государства. И везде, как и в праве дореволюционной России, главенствующая роль среди прочих объектов недвижимости отведена земле (земельному участку). В отдельных странах (ФРГ, Австрия, Швейцария) модель законодательного регулирования такова, что земельный участок во многом признается единственным телесным объектом недвижимости.

## Глава 2. Правовой механизм защиты прав на землю

Права и свободы обладают специфическим набором средств и методов своей защиты, которые перечислены в Конституции Российской Федерации. К их числу относятся: конституционно-судебный механизм (конституционные суды); судебная защита (суды общей юрисдикции, арбитражные суды); административные действия органов исполнительной власти; законная самозащита человеком своих прав; международно-правовой механизм.

По мнению автора, на сегодняшнем этапе развития отношений собственности на землю основная роль принадлежит судебному порядку защиты этих прав. Также в законодательством установлены иные способы защиты прав на землю такие, как административный порядок и третейское судопроизводство.

С точки зрения науки, важное значение в механизме защиты имеет принятие решений или установления контроля за властью, например, путем судебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, а также их бездействия, нарушающих права граждан на землю. Нормы о судебной защите прав на землю действуют в полном соответствии с Конвенцией о защите прав человека (ст.13), обязывающей государство обеспечить любому лицу, права которого нарушены, эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Закрепленное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту полностью соответствует требованиям международно-правовых актов и даже дополняет их. Так, ст.8 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом".

Дополнением к международно-правовым нормам является то, что судебная защита в Российской Федерации распространяется не только на основное право частной собственности на землю, но и на права, которые предоставлены законом, другим нормативным или индивидуальным правовым актом. Это положение вытекает из содержания ч.1 ст.55 Конституции Российской Федерации, установившей, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

В работе проведен анализ реализации права на судебную защиту, в результате чего сделан вывод, что конституционное право на судебную защиту прав на землю представляет собой, с одной стороны, неотъемлемое право каждого гражданина обратиться в судебные органы при возникшем нарушении его прав на землю, а, с другой, - обязанность государства реализовать его конституционное право посредством обеспечения эффективной защиты судебными органами, а также восстановить нарушенное право путем вынесения законного и обоснованного решения. Так, права граждан и порядок обжалования незаконных действий администрации определены Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 486-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Процедуры рассмотрения фактов нарушения земельного законодательства установлены в инструкциях по этим вопросам, утвержденных государственными органами земельного и экологического контроля. При судебном разбирательстве жалоб и исков пользователей земли, пострадавших от нарушений, необходимо руководствоваться нормами Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов Российской Федерации.

Проанализировав положения Конституции Российской Федерации, теоретические определения права на судебную защиту, основные составляющие этого права, автор определил, что право на судебную защиту прав на землю может реализовываться лишь при условии как предметной определенности подлежащего судебной защите правоотношения, так и при наличии законодательно закрепленной процедуры такой защиты. Следует отметить, что судебная защита прав на землю заметно осложнена ситуацией, когда оборот земельных участков в силу отсутствия необходимых законодательных актов во многом носил полулегальный характер. Адекватно этому обстоятельству должна быть и судебная практика по защите земельных прав и рассмотрению судебных споров.

Следует отметить, что действующее законодательство не содержит определения земельного спора. В п.1 ст.64 Земельного кодекса Российской Федерации есть лишь норма о рассмотрении земельных споров в судебном порядке.

Представляется обоснованным понимать под земельным спором особое правоотношение, возникающие между физическими или юридическими лицами, органами государственной власти и местного самоуправления, содержащее взаимные притязания сторон относительно правомочий владения, пользования и распоряжения земельными участками, переданное на рассмотрение уполномоченных органов.

Автор считает, что земельный спор - это правоотношение, регулируемое и разрешаемое на основании норм земельного, гражданского, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права, возникающее между индивидами или группами лиц, органами государственной власти и местного самоуправления по поводу нарушения или оспаривания их субъективных прав на землю и законных интересов или обязанностей, содержанием, которого являются притязания сторон относительно этих субъективных прав, интересов или обязанностей в области земельных правоотношений.

С учетом предмета все споры, вытекающие из земельных отношений, условно разделены на следующие группы: земельные, земельно - имущественные и имущественные.

В работе показано, что земельные споры возникают по поводу земли в связи с отказом предоставления земельного участка, его изъятием, ограничением прав на землю, нарушением границ землепользования, самовольным занятием и в других случаях, когда нарушено субъективное право лица. Спор также может возникнуть и в связи с тем, что лицо заблуждалось в отношении своего действительного права.

Механизм судебной защиты прав на землю должен включать: а) систему гарантий всем гражданам на территории Российской Федерации осуществлять права на земельные участки; б) юридические процедуры и способы получения прав земельных участков; в) юридические гарантии реализации всех правомочий, вытекающих из прав на землю; г) четкое определение в законе параметров государственного вмешательства в земельные отношения; д) четкое разграничение в законе права собственности и иных вещных прав граждан на земельные участки; е) способы и порядок защиты права собственности и иных прав на землю.

## Заключение

Следует выделить основные направления повышения эффективности рассмотрения судами земельных споров, в частности, проведение специальной экспертизы. Анализ судебной практики в сфере земельных споров позволяет сформулировать основные условия, которые должны быть исследованы судом и указаны в экспертном заключении: наличие права на земельный участок, на котором расположено домовладение; наличие документов о праве собственности на здание, служебные строения и сооружения или разрешения на строительство, акта ввода в эксплуатацию, выданных органами власти; соблюдение градостроительных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических или иных правил при строительстве зданий, строений, сооружений; соблюдение прав и законных интересов других лиц при строительстве и эксплуатации здания, с указанием характера нарушений, их влияния на прочность и безопасность конструкций.

Согласно ст.5 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ "О третейских судах в Российской Федерации" спор может быть передан на разрешение третейского суда при наличии заключенного между сторонами третейского соглашения. Однако практика разрешения третейскими судами земельных споров стала складываться лишь в последние годы, чему способствовали экономические предпосылки: изменение в 90-х годах существовавшего экономического строя, приватизация земли, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, появление новых участников земельных отношений и изменение самих отношений - всё это привело к перегруженности судов. По этой причине процедура рассмотрения таких дел длится действительно долго и требует, кроме того, немалых затрат. Практика передачи на рассмотрение третейским судам земельных споров призвана решить вышеназванные вопросы.

Этому способствуют преимущества третейских судов: оперативность и эффективность, упрощённая процедура разбирательства, возможность его проведения вне места пребывания третейского суда, в т. ч. непосредственно по месту нахождения сторон спора; конфиденциальность и создание условий для сохранения коммерческой тайны; доступность, возможность выбора формы третейского судопроизводства; самостоятельная разработка и утверждение документов, регламентирующих его деятельность и определение правовых процедур третейского разбирательства, корректировка их содержания по мере необходимости; формирование списка арбитров, назначение председателя третейского суда.

На сегодняшний день в Российской Федерации уже имеется определённый опыт работы третейских судов по разрешению споров в аграрной сфере, в т. ч. земельных, в частности, в Орловской, Ростовской, Тульской областях. Так, в Орловской области действуют четыре третейских суда, которые могут вести третейское разбирательство не только в своём районе, но и по искам с близлежащих территорий при желании обеих спорящих сторон и выборе ими арбитров соответствующего третейского суда.

С 2000 года по март 2003 года был осуществлен проект "Третейские суды в аграрной сфере (далее - ТРАС): распространение и институциональное укрепление ТРАС в России и других странах СНГ". За время реализации проекта создано и функционирует 38 третейских судов в 11 регионах Российской Федерации: в Омской, Кировской, Нижегородской, Орловской, Волгоградской, Вологодской, Ивановской, Ленинградской областях, в Республиках Калмыкия, Марий Эл и Чувашия. Механизм ТРАС широко распространён в странах СНГ (Молдова, Украина, Кыргызстан). Автор рассматривает третейское разбирательство как альтернативный способ разрешения споров и защите прав на землю в Российской Федерации.

## Литература

1. Барциц И.Н. Конституционно-правовое регулирование судебной защиты прав на землю // "Черные дыры" в Российском законодательстве. 2008. № 2. С.41-43.

2. Крапан Г.С. Правовое обеспечение управления земельными ресурсами в Российской Федерации: Сборник научных трудов. / Право и экономика: Сборник научных трудов. Вып.4. - М.: Изд-во МосГУ. С.10-14.

3. Крапан Г.С. Проблемы соотношения норм земельного и гражданского законодательства в регулировании прав на землю / Государственное управление и право: Сборник научных трудов. Вып. 5 / Под общей ред. Барцица И.Н. - М.: Изд-во МосГУ, 2007. С.228-237.

4. Крапан Г.С. Развитие прав на землю в современном законодательстве/ Государственное управление и право: Сборник научных трудов. Вып. IV / Под общей ред. Барцица И.Н. - М.: Изд-во МосГУ, 2006. С.33 - 38.

5. Крапан Г.С. Понятие и содержание конституционного права собственности на землю граждан Российской Федерации/ Государственное строительство и право: периодическое издание научных трудов. Вып. 24 / Под. Ред. Г.В. Мальцева, 2009.

1. См. об этом, в частности: Дженкс Э.Английское право. М.: Юриздат, 1947. С. 250-256; Эннекцерус Л. Курс германского гражданского права. Т. 1. Полутом 2. - М., 1950. С. 28-37; Жюллио de ла Морандьер Л. Гражданское право Франции. - М: Иностр. лит., 1958. С. 239-241 и др. [↑](#footnote-ref-1)