

УДК 349.41

## ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ И ИХ ПРАВОВАЯ ОХРАНА: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Е. С. Карпова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 3 марта 2014 г.

**Аннотация:** *исследуются вопросы современного понимания земельных правоотношений и их правовой охраны, а также выявляются актуальные проблемы и тенденции развития земельного законодательства в указанной сфере.*

**Ключевые слова:** *земельное правоотношение, структура земельного правоотношения, субъект земельного правоотношения, объект земельного правоотношения, правовая охрана земельных правоотношений.*

**Abstract:** *this article explores the current conception of land law's relationships and its legal protection, and identifies relevant problems and development trends of land legislation.*

**Key words:** *land law's relationship, structure of land law's relationship, subject of land law's relationship, object of land law's relationship, legal protection of land law's relationship.*

Понятие земельных правоотношений и их правовая охрана является одним из фундаментальных и наиболее актуальных вопросов в теории земельного права.

Понятие земельных правоотношений изменялось в различные исторические периоды развития нашей страны. В советской научной литературе земельные правоотношения признавались особой категорией общественных отношений, поскольку в их основе лежали отношения исключительной государственной собственности на землю<sup>1</sup>. Так, Г. А. Аксененок отмечал, что к земельным правоотношениям в СССР относились все правовые отношения по поводу использования земли, в которых объектом являлась земля как исключительная собственность Советского государства<sup>2</sup>. Одной из главных особенностей земельных отношений, отмеченных им, было участие государства во всех земельных отношениях.

В советском земельном законодательстве особое значение придавалось целям и задачам правового регулирования земельных отношений, в качестве которых называлось, прежде всего, обеспечение рационального использования и охраны земель. Так, в ст. 1 Земельного кодекса РСФСР

---

<sup>1</sup> См.: Харьков В. Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. 2013. № 2. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 23.

1970 г.<sup>3</sup> было закреплено, что задачами земельного законодательства являются регулирование земельных отношений в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального использования и охраны земель, создания условий повышения их эффективности, охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области земельных отношений.

В научной литературе настоящего времени существуют разные подходы к определению земельных правоотношений.

О. И. Крассов рассматривает земельные правоотношения как урегулированные нормами земельного права общественные отношения, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным земельным законодательством<sup>4</sup>.

А. П. Анисимов в самом общем виде под земельными правоотношениями понимает общественные отношения, урегулированные нормами земельного права, участники которых имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности в сфере использования и охраны земель<sup>5</sup>.

С. А. Чаркин под земельным правоотношением подразумевает урегулированную правом внешнюю (юридическую) сторону общественных отношений в области использования, управления и охраны земель, субъекты которых обладают соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями, а их реализация гарантирована возможностью применения мер государственного принуждения<sup>6</sup>.

В. Н. Харьков подчеркивает, что в настоящее время в связи с ухудшением экологического состояния земельных ресурсов, сокращением площади сельскохозяйственных угодий особую значимость приобрели проблемы обеспечения рационального использования и охраны земель; автор также указывает, что подобные обстоятельства требуют формирования такого механизма правового регулирования земельных отношений, который в полной мере соответствовал бы реализации задач обеспечения устойчивого развития Российской Федерации, обеспечения экологической и продовольственной безопасности страны<sup>7</sup>.

Исходя из вышеизложенного, В. Н. Харьков предлагает следующее определение земельных правоотношений: «Земельные правоотношения следует рассматривать как урегулированные нормами земельного права в целях обеспечения рационального и эффективного использования и охраны земель общественные отношения, участники которых являются носителями соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, гарантированных участием органов государственной власти

---

<sup>3</sup> ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

<sup>4</sup> См.: Крассов О. И. Земельное право. М., 2000. С. 100.

<sup>5</sup> См.: Земельное право России : учеб. для бакалавров / под ред. А. П. Анисимова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 36.

<sup>6</sup> См.: Чаркин С. А. Понятие земельных правоотношений и тенденции их доктринального исследования в отечественной юридической науке // Аграрное и земельное право. 2011. № 10. С. 48.

<sup>7</sup> См.: Харьков В. Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений. С. 11.

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в этих отношениях»<sup>8</sup>.

Поскольку такой подход позволяет рассматривать рациональное использование и охрану важнейшего природного объекта и природного ресурса – земли как способ достижения более широкой цели – обеспечение рационального природопользования, а также как конечную цель реализации земельно-правовых норм, считаем предложенное В. Н. Харьковым определение земельных правоотношений наиболее обоснованным и полностью раскрывающим сущность рассматриваемого понятия.

В составе земельного правоотношения традиционно выделяют три элемента: субъект, объект, содержание.

Субъектам земельных правоотношений ст. 5 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)<sup>9</sup> присваивает специальные наименования в зависимости от вида права на землю: субъектами права собственности выступают собственники земельных участков, пожизненного наследуемого владения – землевладельцы; постоянного (бессрочного) пользования – землепользователи; аренды – арендаторы; ограниченного пользования – обладатели сервитутов.

Субъекты земельных правоотношений делятся на две группы: физические и юридические лица. По отношению к физическим лицам в законодательстве используются понятия *гражданин*, *иностранный гражданин*, *лицо без гражданства*. При этом статус иностранных граждан и лиц без гражданства как участников земельных правоотношений имеет некоторые ограничения по сравнению с российскими гражданами. Так, согласно ч. 3 ст. 15 ЗК РФ 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 Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о государственной границе Российской Федерации, и на иных особо установленных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Кроме того, ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>10</sup> предусматривает, что иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

Особым участником земельных правоотношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. Их особый статус связан с тем, что они могут принимать участие в земельных правоотношениях в двух качествах: как властный орган, издающий обязательные к исполнению предписания, и как собственник соответствующих земельных

<sup>8</sup> Там же. С. 12.

<sup>9</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>10</sup> Там же. 2002. № 30. Ст. 3018.

участков, осуществляющий владение, пользование и распоряжение ими<sup>11</sup>. В земельно-правовых отношениях данные участники представлены различными органами государственной власти и местного самоуправления, которые уполномочены выражать интересы соответственно Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований<sup>12</sup>.

Многие авторы в своих работах неоднократно поднимали вопрос о возможности отнесения иностранных государств к субъектам земельных правоотношений на территории Российской Федерации. В ст. 5 ЗК РФ иностранные государства не упоминаются в качестве участников земельных отношений на территории Российской Федерации, а в соответствии с п. 2 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>13</sup> имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. На первый взгляд, это свидетельствует о том, что иностранные государства не являются субъектами земельных правоотношений на территории Российской Федерации, т.е. они не могут быть собственниками земельных участков. Однако правоприменительная практика в данной сфере складывается иным образом, поэтому рассматриваемый вопрос требует более детального изучения.

А. П. Анисимов и Р. Г. Мельниченко говорят о возможности отнесения права собственности иностранных государств к иным формам собственности<sup>14</sup>, предусмотренным ч. 2 ст. 9 Конституции РФ<sup>15</sup>. Они отмечают, что на территории Российской Федерации располагаются десятки посольств и консульств иностранных государств, причем не только в Москве, но и по всей стране, а значит, иностранные государства могут рассматриваться в качестве субъектов земельных правоотношений на территории Российской Федерации<sup>16</sup>.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Статья 4 ЗК РФ предусматривает, что если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены ЗК РФ, то применяются правила международного договора.

---

<sup>11</sup> См.: Земельное право России : учеб. для бакалавров / под ред. А. П. Анисимова. С. 38.

<sup>12</sup> См.: Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. М., 2013. С. 22.

<sup>13</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>14</sup> См.: Анисимов А. П., Мельниченко Р. Г. К вопросу о правах на земельные участки иностранных государств на территории Российской Федерации // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 5. С. 10.

<sup>15</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

<sup>16</sup> См.: Анисимов А. П., Мельниченко Р. Г. Указ. соч. С. 11–12.

Из изложенного выше Ю. А. Умеренко делает вывод, что «в случае если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, будет предусмотрено предоставление земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации в собственность, аренду, безвозмездное срочное пользование иным государствам, то соответствующие государства будут являться правообладателями земельных участков согласно условиям договора, однако в таких случаях объективно появляется необходимость рассмотрения иностранного государства в сфере земельных правоотношений в двух качествах: как публично-правового и как частноправового субъекта»<sup>17</sup>.

При исследовании вопроса о возможности отнесения иностранных государств к субъектам земельных правоотношений Ю. А. Умеренко обращается к практике предоставления иностранным государствам земельных участков в собственность на территории Российской Федерации. Так, автором рассматривается Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 28 мая 2009 г. о взаимной передаче в собственность земельных участков и об аренде земельных участков, которое было ратифицировано Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 231-ФЗ<sup>18</sup>. Ю. А. Умеренко отмечает, что единственным доводом о невозможности иностранных государств иметь в собственности земельные участки на территории Российской Федерации, т.е. выступать в качестве участников земельных отношений на территории Российской Федерации, является отсутствие прямого указания закона на данную возможность<sup>19</sup>.

Полностью поддерживаем вывод автора о том, что иностранные государства все же являются субъектами (участниками) земельных правоотношений на территории России, выступая как частноправовые субъекты со всеми вытекающими правовыми последствиями, и на них, как и на других участников земельных отношений, в равной степени распространяются права и обязанности, предусмотренные законодательством РФ. В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие изменения в гражданское и земельное законодательство РФ в части возможности отнесения иностранных государств к субъектам земельных правоотношений на территории Российской Федерации. Однако подобные коррективы должны быть всесторонне проработаны в целях недопущения подрыва суверенитета Российской Федерации, а также необходимо учитывать зарубежный опыт регулирования данных правоотношений<sup>20</sup>.

В научной литературе поднимается также вопрос о «нелегальном» участнике земельных отношений – фактическом землепользователе<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Умеренко Ю. А. Иностранные государства как субъекты земельных правоотношений на территории России // Журнал рос. права. 2013. № 4. С. 16.

<sup>18</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4200.

<sup>19</sup> См.: Умеренко Ю. А. Иностранные государства как субъекты земельных правоотношений на территории России. С. 20.

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 20.

<sup>21</sup> См.: Умеренко Ю. А. Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений // Современное право. 2013. № 4. С. 72–78.

В настоящее время на территории Российской Федерации существует множество земельных участков, права на которые не оформлены в соответствии с требованиями законодательства. Как правило, это обусловлено экономическими факторами: нежеланием уплачивать арендную плату, земельный налог и т.д. В связи с этим многие фактические участники земельных отношений остаются вне рамок правового поля, и это не должно оставаться без должного внимания<sup>22</sup>.

Фактических землепользователей можно условно разделить на три категории<sup>23</sup>:

– лица, являющиеся собственниками объектов недвижимого имущества (согласно п. 14 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»<sup>24</sup> покупатель здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке, принадлежащем продавцу на праве аренды, с момента регистрации перехода права собственности на такую недвижимость приобретает право пользования земельным участком, занятым зданием, строением, сооружением и необходимым для их использования на праве аренды, независимо от того, оформлен ли в установленном порядке договор аренды между покупателем недвижимости и собственником земельного участка. Указанная норма свидетельствует о юридической возможности использования собственниками объектов недвижимого имущества земельных участков без оформления прав на них в соответствии с требованиями законодательства РФ, в силу прямого указания закона);

– лица, самовольно занявшие земельные участки без оформления каких-либо правоустанавливающих документов (о существовании подобных «нелегальных» участников земельных отношений говорит ст. 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>25</sup>, которая предусматривает административную ответственность за самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости – без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности);

– лица, использующие земельные участки по истечении срока конкретных обязательственных правоотношений (аренда, безвозмездное срочное пользование) либо не оформившие права, возникающие в силу правопреемства (например, наследники).

Т. Г. Иванова считает, что было бы логичным признавать фактическим землепользователем лицо, имеющее решение уполномоченного органа о предоставлении земельного участка или документ о приобретении здания или сооружения, расположенного на таком участке, т.е. использующее земельный участок на законных основаниях (имеется документ – основание возникновения права), но без надлежащим образом оформленных доку-

<sup>22</sup> См.: Умеренко Ю. А. Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений. С. 72.

<sup>23</sup> См.: Там же. С. 75.

<sup>24</sup> Вестник ВАС Рос. Федерации. 2005. № 5.

<sup>25</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.

ментов о таких правах по причинам, не зависящим от правообладателя земельного участка<sup>26</sup>.

Данный вывод представляется достаточно спорным, поскольку наличие решения о предоставлении земельного участка фактически ведет к возникновению легальных земельных правоотношений, в связи с чем соответствующие лица не подпадают под понятие «фактический землепользователь» в силу наличия титула на земельный участок, а являются вполне легальными участниками земельных отношений<sup>27</sup>.

Необходимость введения понятий «фактический землепользователь» и «фактическое землепользование» в законодательство Российской Федерации обуславливается двумя основными обстоятельствами<sup>28</sup>:

1) необходимость повышения степени ответственности фактических землепользователей. Для этого следует закрепить в ЗК РФ, что фактические землепользователи несут обязанности собственников земельных участков (осуществлять мероприятия по охране земель; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий и др.);

2) необходимость введения понятия «фактический землепользователь» в законодательство Российской Федерации обуславливается также экономической составляющей. Согласно п. 1 ст. 65 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным. Применительно к фактическим землепользователям плата должна определяться из ее максимально возможного размера, с учетом повышающих коэффициентов, что будет стимулировать процесс оформления прав на земельные участки в соответствии с требованиями земельного законодательства Российской Федерации.

В современных условиях фактические землепользователи являются объективно существующими участниками земельных отношений, в связи с этим их статус нуждается в отдельной правовой регламентации<sup>29</sup>.

Согласно ст. 6 ЗК РФ объектами земельных отношений являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков. При этом ЗК РФ из указанных трех понятий дает определение только понятия земельного участка. Статья 11.1 ЗК РФ предусматривает, что земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

Если исходить из указанного выше определения, то можно сделать вывод о том, что часть поверхности земли становится земельным участком с момента определения его границ<sup>30</sup>. Границы земельного участка будут юридически определены с момента его постановки на кадастровый учет и последующей выдачи правоудостоверяющих документов.

<sup>26</sup> См.: *Иванова Т. Г.* Особенности правоотношений по установлению границ в современных условиях // Экологическое право. 2011. № 1. С. 29.

<sup>27</sup> См.: *Умеренко Ю. А.* Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений. С. 76.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 76–78.

<sup>29</sup> См.: Там же. С. 78.

<sup>30</sup> См.: *Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова.* С. 26–27.

В отличие от понятия земельного участка юридические определения понятий «земля» и «часть земельного участка» в законодательстве отсутствуют.

При попытке проанализировать понятие «земля» у Н. Г. Жаворонковой возникает вопрос о том, является ли юридически земля только земной поверхностью либо включает также почвенный слой и тем самым становится относительно самостоятельным объектом земельных отношений, наполняя их новым содержанием<sup>31</sup>. Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>32</sup> земля является одним из компонентов окружающей среды и подлежит охране предусмотренными указанным законом мерами. Соответственно землю нельзя считать только земной поверхностью, так как поверхность не нуждается в охране. Статья 12 ЗК РФ также указывает, что земля является объектом охраны. Поэтому вполне обоснованным нам представляется вывод, что земля – это земная поверхность в границах Российской Федерации, включая почвенный слой (так как экологически охранять можно только почвенный слой)<sup>33</sup>.

Некоторые авторы, в частности А. П. Анисимов, полагают, что закрепление земли (как природного объекта и природного ресурса) в качестве объекта земельных правоотношений не совсем корректно, поскольку такая законодательная формулировка ст. 6 ЗК РФ является данью исторической традиции, когда земельные отношения еще не были так сложны, как сейчас, а вопросы охраны земли как природного объекта и вовсе не стояли столь остро<sup>34</sup>. По мнению А. П. Анисимова, правильнее говорить о том, что объектом земельных правоотношений является не земля в целом (как совокупность всех земельных ресурсов в границах России), а земли различных категорий; такое уточнение необходимо потому, что универсальных требований по охране и использованию земли не существует, однако требования в области использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения отличаются, например, от использования и охраны земель водного или лесного фонда и др.

А. П. Анисимов также считает ошибочным то, что ЗК РФ в качестве отдельного объекта земельных отношений выделяет часть земельного участка<sup>35</sup>. По убеждению автора, часть земельного участка не может выступать в качестве объекта правоотношения, поскольку в случае разделения земельного участка на две части каждой из них в установленном порядке присваивается индивидуальный кадастровый номер, а собственник каждой вновь образованной части земельного участка получает правоустанавливающий документ на земельный участок, а не на его часть. Это мнение

---

<sup>31</sup> См.: Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. С. 28.

<sup>32</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>33</sup> См.: Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. С. 29.

<sup>34</sup> См.: Анисимов А. П., Чаркин С. А. Объекты земельных правоотношений // Рос. юстиция. 2012. № 2. С. 4.

<sup>35</sup> См.: Земельное право России : учеб. для бакалавров / под ред. А. П. Анисимова. С. 42–43.

вполне обоснованно, однако ЗК РФ прямо предусматривает случаи, когда именно часть земельного участка выступает в качестве объекта земельных правоотношений. Во-первых, согласно ч.1 ст. 35 ЗК РФ часть земельного участка становится объектом земельных отношений при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящееся на чужом земельном участке. Собственник такого здания, строения, сооружения 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. При этом право на использование земельного участка не требует его оформления в виде юридического титула. Во-вторых, практически часть земельного участка становится объектом земельных отношений в случаях установления сервитута, когда в порядке установления обременения земельного участка в правоустанавливающих документах определяются точные пространственные параметры (границы) пользования правом ограниченного пользования частью чужого земельного участка<sup>36</sup>.

Некоторые специалисты полагают, что часть земельного участка может быть объектом только обязательственных, но не вещных прав. Формирование части земельного участка в кадастре должно быть обусловлено желанием собственника участка обременить означенную часть правом аренды, сервитутом или залогом<sup>37</sup>.

Полагаем правильным согласиться с выводом А. П. Анисимова о том, что в ст. 6, а также в ряде других статей ЗК РФ, федеральных законов и подзаконных актов следует внести изменения, исключив все упоминания о части земельного участка<sup>38</sup>. Более того, следует отметить, что развитие законодательства уже идет по пути исключения из нормативно-правовых актов понятия «часть земельного участка». Так, Федеральный закон от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»<sup>39</sup> внес ряд изменений в ГК РФ, заменив часто упоминавшийся в нем термин «часть земельного участка» на «земельный участок».

Важным является замечание А. П. Анисимова, что «де-факто объектом земельных отношений выступают не упомянутые в ст. 6 ЗК РФ земельные доли, т.е. доли в праве общей собственности на земельный участок»<sup>40</sup>. Земельные доли возникли в начале 90-х гг. прошлого века вследствие процесса разгосударствления колхозов и совхозов и наделения отдельных категорий сельских жителей правами на часть земельного массива реорганизуемого колхоза (совхоза). Согласно ч. 5 ст. 79 ЗК РФ порядок исполь-

<sup>36</sup> См.: Земельное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. С. 29.

<sup>37</sup> См.: Колесникова И. А. Часть земельного участка как объект правоотношений // Право и экономика. 2013. № 5. С. 63.

<sup>38</sup> См.: Анисимов А. П., Чаркин С. А. Указ. соч. С. 6.

<sup>39</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3213.

<sup>40</sup> Земельное право России : учеб. для бакалавров / под ред. А. П. Анисимова. С. 42.

зования земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Согласно п. 1 ст. 15 указанного Закона земельная доля, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу данного Федерального закона, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В данном законе земельные доли фактически рассматриваются как самостоятельный объект земельных отношений. В связи с этим представляется обоснованным включить земельные доли в перечень объектов земельных правоотношений, предусмотренный ст. 6 ЗК РФ.

Содержание земельных правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности их участников. Выделяют общие и специальные права и обязанности субъектов земельных правоотношений<sup>41</sup>. К общим правам и обязанностям всех собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов можно отнести право использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, право на проведение оросительных, осушительных и иных мелиоративных работ, обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением, а также осуществлять мероприятия по охране земель и др. Специальные же права и обязанности определяются на основании индивидуального административного акта о предоставлении земельного участка или договора, особенностей земельного участка.

Указанные компоненты (субъекты, объекты, содержание) составляют земельное правоотношение, и только при наличии всех трех элементов правоотношение может реально существовать.

Понятие «правовая охрана земельных правоотношений» включает в себя, во-первых, нормы, устанавливающие правила рационального и эффективного использования земель, во-вторых, нормы, закрепляющие права и обязанности по отношению к земле государственных и муниципальных органов, юридических и физических лиц; в-третьих, нормы, предусматривающие наступление юридической ответственности в случае совершения земельных правонарушений.

Что касается правил рационального использования земель, необходимо отметить, что установленный в земельном законодательстве порядок использования земель предполагает их сохранение, восстановление и улучшение. В содержание правовой охраны земель включаются правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения сохранения и повышения плодородия почв, предотвращения их истощения, загрязнения и разрушения и т.д., т.е. охраны земель как средства производства, основы осуществления хозяйственной и иных видов деятельности (ст. 12 ЗК РФ).

Обеспечение сохранения, рационального и эффективного использования земельных ресурсов – главного богатства и достояния народов Россий-

---

<sup>41</sup> См.: Болтанова Е. С. Земельное право : учебник. М., 2009. С. 58.

ской Федерации – является одним из важнейших направлений развития законодательства Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»<sup>42</sup> указал, что конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности (п. 2). Конституционный Суд РФ также указал, что законодатель должен обеспечить рациональное и эффективное использование земли и ее охрану (п. 2.3).

Учитывая изложенное, закономерным является вывод В. Н. Харькова о необходимости дополнения перечня основных принципов земельного законодательства, закрепленных в ст. 1 ЗК РФ, такими принципами, как: обеспечение рационального и эффективного использования и охраны земель всеми участниками земельных отношений; обеспечение эффективного управления земельными ресурсами в интересах настоящего и будущих поколений граждан Российской Федерации; обеспечение добросовестного пользования землей как важнейшим природным ресурсом и общенародным достоянием<sup>43</sup>.

Законодательное закрепление и воплощение в жизнь данных принципов, по нашему мнению, можно рассматривать как совершенствование мер правовой охраны земельных правоотношений.

Глава 6 ЗК РФ закрепляет права и обязанности субъектов земельных правоотношений при использовании земельных участков. Однако на практике участники земельных правоотношений не всегда добросовестно осуществляют свои права и выполняют обязанности. Применительно к таким ситуациям считаем необходимым разграничить понятия «земельное правонарушение» и «злоупотребление правом участниками земельных правоотношений».

Спорное понятие «злоупотребление правом» неоднократно исследовалось многими авторами научных работ.

Так, Е. А. Суханов определяет злоупотребление правом как правонарушение «даже при отсутствии нормы, указывающей на неправомерность конкретного действия, имевшего место при осуществлении субъективного права»<sup>44</sup>. Аналогичное видение проблемы содержится в трудах В. П. Грибанова<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833.

<sup>43</sup> См.: Харьков В. Н. Актуальные вопросы конституционно-правового регулирования земельных отношений // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки : науч. изд. Тула, 2012. Ч. 2, вып. 3. С. 152.

<sup>44</sup> Гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. Е. А. Суханова. М., 2004. Т. 1. С. 212.

<sup>45</sup> См.: Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 63.

Э. Р. Вагизова рассматривает злоупотребление правом как самостоятельное правовое явление, обуславливая это тем, что злоупотребление правом не образует состава правонарушения, так как не нарушаются конкретные правовые запреты<sup>46</sup>. Следует согласиться с мнением указанного автора, поскольку основанием для привлечения лица к ответственности за земельное правонарушение является наличие в законе прямого запрета и указания о применении соответствующих мер ответственности за противоправное поведение.

В связи с изложенным представляется целесообразным закрепить в земельном законодательстве понятие «злоупотребление правом участниками земельных правоотношений», а также предусмотреть, помимо общего порядка гражданско-правового воздействия вследствие подобных злоупотреблений, специальные средства защиты, зависящие от характера правоотношений.

Термин «земельное правонарушение», хотя в земельном законодательстве и не раскрывается, спорным не является и в работах разных авторов понимается идентично. Так, земельное правонарушение можно определить как виновное противоправное деяние, нарушающее права, законные интересы и правовые нормы, регулирующие отношения в области использования, управления и охраны земель<sup>47</sup>. Лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут юридическую ответственность в порядке, установленном законодательством.

Итак, в настоящее время существует множество пробелов в правовом регулировании земельных правоотношений. Учитывая существенное ухудшение экологического состояния земельных ресурсов, а также необходимость реализации конституционного требования рационального использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, устранение этих пробелов должно стать приоритетным направлением развития современного земельного законодательства.

---

<sup>46</sup> См.: Вагизова Э. Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений // Экологическое право. 2013. № 2. С. 4.

<sup>47</sup> См.: Болтанова Е. С. Указ. соч. С. 272–273.