

## Нормативно-правовая база землеустройства: научно-практический комментарий к статье 2 Федерального закона «О землеустройстве»

После того как земля была «возвращена в рынок», стала полноправным объектом гражданских прав, появилась острая необходимость в проведении мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Таким образом, возвращение земельных ресурсов в гражданский оборот обусловило повышенный интерес к правовому регулированию землеустройства. Интерес к этому вопросу возрастает также в связи с запуском национальных проектов, два из которых – «Сельское хозяйство» и «Доступное жилье» – непосредственным образом связаны земельными ресурсами и землеустройством.

Законодательная база проведения землеустройства содержится в Федеральном законе от 8 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (с изм. от 18 июля 2005 г., 4 декабря 2006 г., 13 мая 2008 г.)<sup>58</sup>. В преамбуле этого Закона закреплено, что правовые основы проведения землеустройства установлены законодателем «в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов». Таким образом, в преамбуле Закона определены основные цели нормативно-правового регулирования, напрямую связанные с особыми свойствами земли, являющейся одновременно и уникальным природным объектом, и основой сельского хозяйства, базой для большинства отраслей экономики. В гражданском обороте земля рассматривается как недвижимое имущество и территория, на которой могут возводиться иные объекты недвижимости. Одним из общих начал земельного законодательства, сформулированным в ст. 1 Земельного кодекса РФ, является «принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому ре-

гулирование 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 Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю».

Однако, несмотря на свою многогранную сущность, полифункциональность, земля в первую очередь должна восприниматься как часть природы, о чем свидетельствует, например, уже упоминавшаяся ст. 1 Земельного кодекса РФ, в которой закреплен 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, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде».

Земля является важнейшей компонентой окружающей среды, от состояния которой напрямую зависит жизнь и здоровье человека. Вот почему другим принципом земельного законодательства является «приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому 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».

При столкновении различных подходов к правовому регулированию земельных отношений следует применять коллизионные нормы, содержащиеся в Гражданском кодексе РФ<sup>59</sup>. Так, в соответствии с п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса РФ,

<sup>58</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 26. Ст. 2582; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3098; 2006. № 50. Ст. 5279; 2008. № 20. Ст. 2251.

<sup>59</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Приоритет экологического начала в регулировании земельных отношений закреплен также в п. 3 ст. 209 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Упомянутые нормы гражданского законодательства имеют в качестве своего прообраза конституционную норму, предусматривающую, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» (ч. 2 ст. 36 Конституции РФ).

Федеральный закон «О землеустройстве» учитывает приоритет экологического начала при формулировке в преамбуле основных целей правового регулирования землеустроительных отношений: при проведении мероприятий по землеустройству законодатель нацеливает на рациональное использование земель и их охрану, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов.

В то же время необходимо отметить, что отсутствие в действующей редакции преамбулы упоминания о «коммерческой», «экономической» сущности регулируемых отношений может привести к нежелательному перекосам в практике применения норм законодательства о землеустройстве. Это обстоятельство выглядит странным анахронизмом особенно сейчас, когда наблюдается стремительное развитие рынка недвижимости. Вот почему появляются законопроектные предложения, устраняющие этот пробел. Так, в проекте Федерального закона № 330901-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования проведения землеустройства»<sup>60</sup> предлагается перечень целей правового регулирования землеустроительных отношений дополнить словами «а также в целях формирования земельных участков как объектов недвижимого имущества».

Вопросам правового регулирования отношений при проведении землеустройства посвящена статья 2 Федерального закона «О землеустройстве», текст которой и стал предметом научно-практического комментирования в настоящей статье.

<sup>60</sup> Текст законопроекта в редакции, принятой Государственной Думой РФ в I чтении 18 октября 2006 г.

## **Статья 2. Правовое регулирование отношений при проведении землеустройства**

**Правовое регулирование отношений при проведении землеустройства осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.**

В данной статье определена система источников права, регулирующих отношения по землеустройству. Иначе говоря, в ней названы правовые акты, содержащие нормы (общеобязательные правила), регламентирующие соответствующие отношения.

Статья 2 Федерального закона «О землеустройстве» корреспондирует пункту 7 статьи 69 Земельного кодекса РФ. При этом формулировка, содержащаяся в Законе о землеустройстве, является более точной, поскольку соответствующая норма Земельного кодекса РФ не включает в круг источников правового регулирования отношений по проведению землеустройства подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне Президентом РФ, Правительством РФ и Минэкономразвития России: «Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» (п. 7 ст. 69 Земельного кодекса РФ).

Система источников включает в себя два уровня – федеральный и региональный (субъекта Российской Федерации). Такая структура predetermined конституционной нормой, в соответствии с которой земельное законодательство отнесено к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

**1. Федеральный уровень** правового регулирования включает в себя два блока: законодательный (федеральные законы, в том числе кодексы) и подзаконный (нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти).

**1.1. Федеральные законы.** Особенностью законодательного регулирования отношений по землеустройству является практика «нормативного дублирования»: схожие, а иногда и практически совпадающие нормы содержатся в нескольких законодательных актах (например, определение землеустройства приводится в ст. 1 Федерального закона «О землеустройстве» и воспроизводится в ст. 68 Земельного кодекса РФ).

Базовым законом, принятым специально для регулирования всего комплекса отношений по землеустройству, является Федеральный закон «О землеустройстве». В нем закреплены основные

начала (принципы) и цели проведения землеустройства, соответствующая нормативно-правовая база, механизм государственного регулирования проведения землеустройства, процедурные вопросы проведения землеустроительных мероприятий, система землеустроительной документации, а также обозначены вопросы ответственности за нарушение законодательства о землеустройстве.

Федеральный закон «О землеустройстве» содержит ряд бланкетных, отсылочных норм и предполагает обращение к другим источникам правового регулирования отношений по проведению землеустройства. В отдельных случаях Закон предписывает органам исполнительной власти (Правительству РФ) принятие подзаконного акта по конкретному вопросу проведения землеустройства.

Наряду с Федеральным законом «О землеустройстве», нормы, регламентирующие отдельные аспекты проведения землеустройства, могут содержаться и в других актах земельного законодательства, а также в «непрофильных» законах (т. е. законах, принятых для регулирования иных, чем земельные отношения).

Среди актов земельного законодательства в этой связи следует выделить:

Земельный кодекс РФ (глава XI «Мониторинг земель, землеустройство, государственный кадастровый учет земельных участков и резервирование земель для государственных и муниципальных нужд» содержит, например, статьи 68 «Землеустройство», 69 «Организация и порядок проведения землеустройства» и др.);

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>61</sup> (ст. 4 «Пределные размеры и требования к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения», и др.);

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>62</sup> (ст. 4 «Основания отказа в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую» и др.);

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>63</sup> (ст. 15 «Государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения», ст. 16 «Мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и др.).

Нормы, регулирующие те или иные аспекты землеустроительного процесса, содержатся, помимо Земельного кодекса РФ, в ряде других кодифицированных актов:

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2001. № 30. Ст. 3018.

<sup>62</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5276.

<sup>63</sup> СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

Градостроительном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>64</sup> (глава 5 «Планировка территории» и др.);

Лесном кодексе РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ<sup>65</sup> (ст. 20 «Проектирование лесных участков» и др.).

Особое место в системе источников права занимает Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>66</sup>, с принятием которого был установлен единый порядок формирования объектов недвижимости, в том числе земельных участков, проведения их учета, а также ведения единого кадастра недвижимости. Создание государственного кадастра недвижимости приведет к тому, что все строения будут неразрывно связаны с земельными участками, на которых они располагаются.

Нормы, регулирующие производство землеустройства, часто встречаются в законодательных источниках экологического права – в федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>67</sup>, от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>68</sup>, от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>69</sup> и др.

Отдельные законодательные нормы, регулирующие отношения, которые прямо или опосредованно касаются производства землеустройства, рассредоточены по большому количеству «непрофильных» законов. Так, например, вопросы организации и проведения работ по землеустройству становятся предметом регулирования в федеральных законах от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>70</sup>, от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>71</sup>, от 26 декабря 2005 г. № 209-ФЗ «О геодезии и картографии»<sup>72</sup>, от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>73</sup>, от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав малочисленных народов Российской Федерации»<sup>74</sup>, от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>75</sup> и др.

До сих пор продолжают действовать немногочисленные законодательные нормы, касающиеся землеустройства и содержащиеся в законодательстве СССР (например, Закон СССР от 26 мая 1988 г.

<sup>64</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>65</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>66</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

<sup>67</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>68</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>69</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>70</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>71</sup> СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

<sup>72</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 2.

<sup>73</sup> СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>74</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>75</sup> СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

№ 8998-XI (в ред. от 15 апреля 1998 г.) «О кооперации»<sup>76</sup>).

**1.2. Подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне.** Это нормативные правовые акты, принимаемые в развитие и во исполнение федеральных законов Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти.

После принятия Земельного кодекса РФ и иных актов земельного законодательства Указы Президента РФ перестали играть ту роль, которая им отводилась на начальном этапе земельной реформы. Они уже больше не выполняют функцию заполнения нормативно-правового вакуума в условиях отсутствия законодательных предписаний по вопросам земельных отношений. В то же время следует отметить, что они остаются источником земельного права, о чем свидетельствует п. 1 ст. 2 Земельного кодекса РФ: «Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам». Среди указов Президента РФ, принятых в последнее время и касающихся землеустроительной проблематики, следует упомянуть, например, Указ от 4 марта 2008 г. № 312 «Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости»<sup>77</sup>.

На подзаконном уровне эффективным регулятором отношений по производству землеустройства становится Правительство РФ, которое принимает постановления в силу предписания законодательного акта или исходя из необходимости более детального регламентирования данной сферы общественных отношений (постановления Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»<sup>78</sup>, от 11 июля 2002 г. № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»<sup>79</sup>, от 26 апреля 2002 г. № 273 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»<sup>80</sup>, от 12 июля 1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам»<sup>81</sup> и др.).

Нормативные правовые акты, регламентирующие производство землеустройства, могут приниматься также федеральными органами исполнительной власти. Административная реформа в Российской Федерации привела к неоднократным изменениям и трансформациям организационной

основы государственного регулирования землеустройства. Упразднились прежние и создавались новые государственные органы, наделенные полномочиями по нормативно-правовому регулированию производства землеустройства. Это в конечном итоге привело к тому, что в настоящее время продолжают действовать в порядке юридического переживания нормативные правовые акты по землеустройству, принятые уже не существующими государственными органами либо органами, которые в ходе административной реформы были лишены полномочий по нормативно-правовому регулированию (Роскомзем, Госкомзем, Минприроды России, Росземкадастр и др.).

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2003 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>82</sup>, функциями по принятию нормативных правовых актов в настоящее время наделены федеральные министерства. Иными словами, как правило, только федеральные министерства<sup>83</sup> издадут на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов правила поведения, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и обязательные для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами.

Министерство экономического развития РФ, в чьем ведении, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>84</sup>, находится Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), наделается полномочиями по нормативно-правовому регулированию отношений по производству землеустройства. Соответствующие нормы содержатся в Положении о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». В нем Минэкономразвития России определено федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением

<sup>76</sup> Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

<sup>77</sup> СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 910.

<sup>78</sup> СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 246.

<sup>79</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2870.

<sup>80</sup> СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1762.

<sup>81</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 29. Ст. 2686.

<sup>82</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>83</sup> В исключительных случаях и на основании соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ полномочия по принятию нормативных правовых актов могут предоставляться федеральным службам и федеральным агентствам.

<sup>84</sup> СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии.

В п. 5.2 упомянутого Постановления Правительства РФ перечислены нормативные правовые акты, которые принимаются Минэкономразвития России. Среди них:

- порядок ведения государственного кадастра недвижимости, кадастрового деления территории Российской Федерации и присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, осуществления государственного кадастрового учета, формы необходимых документов и требования к их оформлению;

- типовые нормы времени выполнения кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости и иных имеющих существенное значение критериев;

- форма и требования к подготовке документов, оформляемых в процессе кадастровых работ;

- порядок установления характерных точек границ земельных участков и контуров зданий, порядок определения их координат, а также требования к точности определения таких координат;

- форма декларации об объекте недвижимости, направляемой для осуществления государственной регистрации прав на такой объект;

- перечень документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок;

- нормы и правила выполнения геодезических и картографических работ федерального назначения, обязательные для федеральных органов исполнительной власти и организаций независимо от их организационно-правовой формы;

- нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Минэкономразвития России и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, а также в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв, является Министерство сельского хозяйства РФ (п. 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450<sup>85</sup>). Мин-

<sup>85</sup> СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

сельхоз России, реализуя закрепленные за ним функции, принимает соответствующие нормативные правовые акты (правила и нормы в области мелиорации земель, планы проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения).

**2. Региональный уровень** правового регулирования, так же как и федеральный, включает в себя два блока – законодательный (законы, в том числе кодексы) и подзаконный (нормативные правовые акты органов исполнительной власти).

**2.1. Законы субъектов Российской Федерации.** Нормы, регулирующие производство землеустройства, могут содержаться в актах земельного законодательства, в актах «смежного» (лесного, экологического и т. д.) и даже «непрофильного» законодательства.

Законы о землеустройстве в настоящее время действуют в немногих субъектах Российской Федерации: Закон Приморского края от 18 марта 2004 г. № 106-КЗ «О порядке проведения землеустройства в Приморском крае»<sup>86</sup>, Закон Красноярского края от 6 октября 1994 г. «О землеустройстве»<sup>87</sup>, Закон Нижегородской области от 27 октября 2003 г. № 98-З «О землеустройстве в Нижегородской области»<sup>88</sup>.

В 2000-е годы наметилась тенденция, в соответствии с которой законы о землеустройстве утрачивали силу в связи с принятием иных актов земельного законодательства, включивших в себя нормы по землеустройству. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июня 2003 г. № 55-III «О землеустройстве» утратил силу в связи с принятием Закон Республики Саха (Якутия) от 8 ноября 2007 г. 1039-III «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Саха (Якутия)»<sup>89</sup>, Закон Республики Бурятия от 14 апреля 2000 г. № 393-II «О землеустройстве в Республике Бурятия» – в связи с принятием Закона Республики Бурятия от 30 декабря 2003 г. № 601-III «О земле»<sup>90</sup>.

Во многих субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»<sup>91</sup> приняты региональные законы о предельных максимальных ценах работ по про-

<sup>86</sup> Ведомости Законодательного Собрания Приморского края, № 55, 19 марта 2004 г.

<sup>87</sup> Красноярский рабочий, № 206, 25.10.1994.

<sup>88</sup> Нижегородские новости, № 205(2897), 05.11.2003.

<sup>89</sup> Якутские ведомости, № 97, 08.12.2007.

<sup>90</sup> Собрание законодательства Республики Бурятия, № 12, 2003.

<sup>91</sup> СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.

ведению территориального землеустройства, действующие до 1 января 2010 года: Закон Московской области от 19 июля 2007 г. № 127/2007-ОЗ «О предельной максимальной цене работ по проведению территориального землеустройства»<sup>92</sup>, Закон Республики Хакасия от 22 февраля 2007 г. № 12-ЗРХ «Об установлении предельных цен работ по проведению территориального землеустройства в отношении отдельных видов земельных участков на территории Республики Хакасия»<sup>93</sup>, Закон Белгородской области от 7 мая 2007 г. № 109 «О предельных максимальных ценах (тарифах) работ по проведению территориального землеустройства»<sup>94</sup> и др.

Нормы, регулирующие производство землеустройства, содержатся не только в актах специального законодательства о землеустройстве, но и в актах земельного законодательства.

Отдельные вопросы производства землеустройства становятся предметом регулирования базовыми актами земельного законодательства – земельными кодексами, законами о земле (Земельный кодекс Кабардино-Балкарской Республики от 30 июля 2004 г. № 22-РЗ<sup>95</sup>, Земельный кодекс Республики Татарстан от 10 июля 1998 г. № 1736<sup>96</sup>, Закон Самарской области от 11 марта 2005 г. № 94-ГД «О земле»<sup>97</sup>, Закон Красноярского края от 24 апреля 2008 г. № 5-1581 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае»<sup>98</sup>, Закон Челябинской области от 28 августа 2003 г. № 171-ЗО «О земельных отношениях»<sup>99</sup> и т. д.).

Они могут регулироваться также законодательными актами, регламентирующими отдельные аспекты земельных отношений, – оборот земель сельскохозяйственного назначения, перевод земель из одной категории в другую, обеспечение почвенного плодородия земель и т. д. (Закон Ярославской области от 23 октября 2003 г. № 55-З «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения на территории Ярославской области»<sup>100</sup>, Закон Удмуртской Республики от 20 декабря 2005 г. № 65-РЗ «О некоторых вопросах перевода земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>101</sup>, Закон Алтайского края от 4 февраля 2007 г. № 12-ЗС «О полномочиях органов государственной власти Алтайского края в сфере управления и распоряжения земельными

участками в Алтайском крае»<sup>102</sup>, Закон Ставропольского края от 11 октября 2002 г. № 42-кз «Об упорядочении отношений по использованию земельных долей на территории Ставропольского края»<sup>103</sup>, Областной закон Ленинградской области от 12 июля 1999 г. № 41-оз «О почвенном плодородии земель сельскохозяйственного назначения Ленинградской области»<sup>104</sup>, Закон Томской области от 4 октября 2002 г. № 74-ОЗ «О представлении и изъятии земельных участков в Томской области»<sup>105</sup>, Закон Архангельской области от 7 октября 2003 г. № 192-24-ОЗ «О порядке предоставления земельных участков для строительства объектов недвижимости на территории Архангельской области», Закон Оренбургской области от 31 декабря 2002 г. № 459/79-III-ОЗ «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам на территории Оренбургской области»<sup>106</sup> и др.).

Нормы, регулирующие производство землеустройства, в субъектах Российской Федерации содержатся не только в региональных актах земельного законодательства. Их можно обнаружить в актах лесного, градостроительного, экологического и иных «смежных» и «непрофильных» отраслях законодательства (например, в Законе Алтайского края от 10 сентября 2007 г. № 87-ЗС «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края»<sup>107</sup>, Законе Краснодарского края от 28 июля 2006 г. № 1079-КЗ «О сохранении и приумножении лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Краснодарского края»<sup>108</sup>, Градостроительном кодексе Орловской области от 16 мая 2007 г. № 674-ОЗ<sup>109</sup>, Экологическом кодексе Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28<sup>110</sup>, Законе Республики Северная Осетия-Алания от 24 августа 2005 г. № 53-РЗ «О сохранении, использовании и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народа Республики Северная Осетия-Алания»<sup>111</sup>, Законе г. Москвы от 15 декабря

<sup>102</sup> Сборник законодательства Алтайского края, 2007, № 130. Ч. 1. С. 29.

<sup>103</sup> Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, № 11 (101), 2002. Ст. 2175.

<sup>104</sup> Вестник правительства Ленинградской области, № 9, 29.09.1999.

<sup>105</sup> Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов), 10.10.2002, № 11(72).

<sup>106</sup> Южный Урал, № 10-11, 21.01.2002. С. 7.

<sup>107</sup> Сборник законодательства Алтайского края, № 137. Ч. 1. Сентябрь, 2007. С. 57.

<sup>108</sup> Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края, № 45, 18.09.2006.

<sup>109</sup> Орловская правда, № 80, 22.05.2007.

<sup>92</sup> Ежедневные Новости. Подмосковье, № 131, 24.07.2007.

<sup>93</sup> Вестник Хакасии, № 14, 02.03.2007.

<sup>94</sup> Сборник нормативных правовых актов Белгородской области, № 103, апрель, 2007.

<sup>95</sup> Кабардино-Балкарская правда, № 198–199, 06.08.2004.

<sup>96</sup> Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2005, № 1 (I часть), ст. 4.

<sup>97</sup> Волжская коммуна, № 44, 12.03.2005.

<sup>98</sup> Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, № 20 (241), 04.05.2008.

<sup>99</sup> Ведомости Законодательного собрания Челябинской области, 2003, выпуск № 7, (август).

<sup>100</sup> Губернские вести, № 70, 02.11.2003.

<sup>101</sup> Известия Удмуртской Республики, № 194, 27.12.2005.

<sup>110</sup> Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 2004, № 1 (175). Ст. 12.

<sup>111</sup> Северная Осетия. 22.09.2005. № 176.

2004 г. № 88 «О градостроительном кадастре города Москвы»<sup>112</sup> и т. д.).

**2.2. Подзаконные акты, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации.** Во исполнение и в развитие норм региональных законодательных актов органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с их компетенцией, принимают нормативные акты, которые также входят в систему источников правового регулирования отношений по производству землеустройства.

Такие нормативные акты могут приниматься органами общей компетенции субъекта Российской Федерации (например, постановление Правительства Калининградской области от 17 марта 2008 г. № 133 «Об утверждении Положения о взаимодействии органов исполнительной власти Калининградской области по проведению за счет средств областного бюджета землеустроительных работ в целях обеспечения учета в государственном земельном кадастре земельных участков, подлежащих отнесению к государственной собственности Калининградской области»<sup>113</sup>, постановление администрации Новосибирской области от 2 февраля 2007 г. № 11-ПА «Об установлении предельных максимальных цен работ по проведению территориального землеустройства»<sup>114</sup>, постановление Администрации Приморского края от 6 июня 2007 г. № 134-па «Об утверждении Положения о департаменте земельных ресурсов и землеустройства Приморского края»<sup>115</sup>, постановление Правительства Тюменской области от 27 февраля 2007 г. № 37-п «Об утверждении положения о порядке образования объектов землеустройства – земельных участков, территории которых обременены правами третьих лиц, для целей строительства»<sup>116</sup> и др.).

Нормативные правовые акты по землеустройству могут принимать региональные органы исполнительной власти специальной компетенции – комитеты, департаменты по земельным ресурсам и землеустройству и т. д. (например, приказ Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга от 15 мая 2000 г. № 143 «Об утверждении Положения о камеральных и полевых проверках результатов натурных землеустроительных работ», приказ Управления по землеустройству при Министерстве сельского хозяйства Республики Башкортостан от 9 октября 2007 г. № 5 «Об утверждении Положения о территориальном органе управления по землеустройству при Министерстве сельского хозяйства Республики Башкор-

тостан – районном комитете по землеустройству»<sup>117</sup>, приказ Управления Роснедвижимости по Пензенской области от 26 марта 2007 г. № П/53 «О согласовании и утверждении и утверждении землеустроительной документации» и т. д.).

Долгое время в массиве нормативных правовых актов, в том числе и по вопросам землеустройства, были представлены такие правовые акты, как письма, телеграммы и т. п. Их доля в общем объеме источников земельного права была особенно велика в советский период. В то время существовала практика направления инструктивных писем, нередко содержавших предписания нормативного характера.

Практика включения нормативных правовых предписаний в различный род письма и телеграммы приводила к частым возникновениям случаев столкновения (коллизий) «нормативных» писем и законодательных актов, что в конечном счете приводило к дискредитации самого принципа законности.

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В этих Правилах устанавливается, что «издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается». Кроме того, содержится прямой запрет на издание нормативных правовых актов структурными подразделениями и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Письмами, телеграммами (телетайпограммами) могут оформляться ответы на запросы, позиция руководства государственного органа, которая может комментировать (разъяснять) правовую норму, содержащуюся в нормативном правовом акте и т. д. Эти и иные подобные документы являются разъяснительными документами, отражающими точку зрения лица, их подписавшего (например, письмо Роснедвижимости от 24 июля 2008 г. № ВК/3232 «Об описании и установлении границ объектов землеустройства», письмо Минэкономразвития России от 8 августа 2008 г. № 11013-ИМ/Д23 «О правомерности выполнения работ по территориальному землеустройству»)<sup>118</sup>.

Таким образом, письма, телеграммы и телетайпограммы, не будучи нормативными правовыми актами, не могут содержать общеобязательных предписаний по вопросам землеустройства.

<sup>112</sup> Ведомости Московской городской Думы, № 2 (ст. 377), 16.02.2005.

<sup>113</sup> Калининградская правда, № 53, 27.03.2008.

<sup>114</sup> Советская Сибирь, № 32-33, 20.02.2007.

<sup>115</sup> Приморская газета, № 44 (106), 19.06.2007.

<sup>116</sup> Сборник постановлений, распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области, январь-февраль, 2007.

<sup>117</sup> Республика Башкортостан, № 33 (26517), 19.02.2008.

<sup>118</sup> Письма опубликованы не были. Содержатся в СПС «КонсультантПлюс».