

# Комментарий к статье 2 Земельного кодекса Российской Федерации

## Общие положения

Комментируемая статья устанавливает структуру источников правового регулирования земельных отношений и разграничение полномочий при их издании между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Статья 2 ЗК РФ раскрывает два ключевых аспекта:

### Состав земельного законодательства

Пункт 1 статьи 2 закрепляет, что земельное законодательство формируется как совокупность норм, содержащихся в Земельном кодексе Российской Федерации, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. При этом установлено требование соответствия всех иных федеральных законов и законов субъектов Земельному кодексу Российской Федерации. Эта норма обеспечивает единство правового регулирования земельных отношений, предотвращает конфликт нормативных актов различного уровня и гарантирует приоритет системообразующего документа - Земельного кодекса Российской Федерации.

Подход, используемый в комментируемой статье, отражает сочетание **узкого и широкого понимания законодательства**. В узком смысле законодательство - это законы (кодексы и федеральные законы), в широком - это вся совокупность нормативных актов, включая указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и региональные и муниципальные нормативные акты. Таким образом, статья 2 ЗК РФ балансирует между необходимостью кодификации земельного законодательства и практикой регулирования конкретных вопросов земельных отношений через подзаконные и локальные нормативные акты.

### Нормотворческие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления

Пункты 2–4 статьи 2 предусматривают возможность издания нормативных правовых актов органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в пределах их компетенции. Эти акты могут содержать нормы земельного права и регулировать земельные отношения, но при этом не входят формально в состав законодательства как такового.

**Федеральная исполнительная власть** действует в рамках полномочий, установленных Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами, а также в соответствии с указами Президента Российской Федерации. Например, постановления Правительства РФ регулируют порядок консервации земель,

арендные отношения, государственный земельный надзор и др.

**Органы исполнительной власти субъектов** Российской Федерации могут издавать региональные подзаконные акты, регулирующие конкретные земельные отношения в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (например, порядок бесплатного предоставления земельных участков, охрана земель, проведение землеустройства).

**Органы местного самоуправления** принимают муниципальные нормативные акты, содержащие нормы земельного права, в том числе правила землепользования и застройки, резервирование и изъятие земель для муниципальных нужд, муниципальный земельный контроль и разработку муниципальных программ охраны земель.

Таким образом, статья 2 ЗК РФ формирует **многоуровневую систему регулирования земельных отношений**, где Земельный кодекс Российской Федерации и федеральные законы образуют ядро законодательства, а региональные и муниципальные акты обеспечивают конкретизацию и локальное регулирование земельных отношений в рамках полномочий соответствующих органов.

Особое значение статьи 2 заключается в закреплении **принципа субсидиарного регулирования**: нормы подзаконных и локальных актов применяются только в пределах полномочий и не должны противоречить Земельному кодексу Российской Федерации и федеральным законам. Это обеспечивает правовую определенность и согласованность норм земельного права на всех уровнях.

В целом статья 2 ЗК РФ играет ключевую роль в организации источников земельного права и установлении принципов их иерархии, что обеспечивает эффективное регулирование земельных отношений в Российской Федерации.

## **Земельное законодательство как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

<--PAYWALL-->

**Пункт 1 статьи 2 ЗК РФ** закрепляет, что земельное законодательство формируется как совокупность норм, содержащихся в Земельном кодексе Российской Федерации, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. При этом установлено требование соответствия всех иных федеральных законов и законов субъектов Земельному кодексу Российской Федерации. Эта норма обеспечивает единство правового регулирования земельных отношений, предотвращает конфликт нормативных актов различного уровня и гарантирует приоритет системообразующего документа - Земельного кодекса Российской Федерации.

Подход, используемый в комментируемой статье, отражает сочетание **узкого и широкого понимания законодательства**. В узком смысле законодательство - это законы (кодексы и федеральные законы), в широком - это вся совокупность нормативных актов, включая указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и региональные и муниципальные нормативные акты. Таким образом, статья 2 ЗК РФ балансирует между необходимостью

кодификации земельного законодательства и практикой регулирования конкретных вопросов земельных отношений через подзаконные и локальные нормативные акты.

## **Правительство Российской Федерации как субъект законодательной инициативы в части земельного законодательства Российской Федерации**

Пункт 2 статьи 2 ЗК РФ закрепляет нормотворческие полномочия **Правительства Российской Федерации** в сфере земельных отношений. Он устанавливает, что Правительство может принимать решения, регулирующие земельные отношения, **исключительно в пределах полномочий**, предоставленных ему Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, относящимися к земельным вопросам.

**Смысл нормы:**

### **1. Подчинение законодательной и исполнительной власти**

Пункт 2 отражает принцип **подчиненности подзаконных актов законам и указам Президента**, регулирующим земельные отношения. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации не могут выходить за рамки полномочий, закрепленных федеральными законами и Земельным кодексом Российской Федерации. Это обеспечивает единообразие и системность регулирования земельных отношений, исключает произвольное вмешательство исполнительной власти в земельные вопросы и гарантирует приоритет федерального законодательства.

### **1. Обеспечение единства земельного законодательства**

Включение упоминания указов Президента Российской Федерации подчеркивает, что действия Правительства должны соответствовать не только законам, но и президентским нормативным актам. Такой механизм предотвращает конфликт правовых норм между различными органами власти и обеспечивает **согласованность правового регулирования земельных отношений на федеральном уровне**.

### **1. Практическая реализация**

На практике полномочия Правительства Российской Федерации реализуются через **постановления и распоряжения**, которые регулируют:

- порядок использования и охраны земель;
- установление арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- процедуры изъятия или резервирования земель для государственных нужд;
- правила государственного земельного надзора;
- порядок консервации земель, восстановления их плодородия, проведение мелиоративных и культуртехнических работ.
  - Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 устанавливает **принципы определения арендной платы за земельные**

**участки** в государственной и муниципальной собственности.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689 регулирует **порядок осуществления государственного земельного надзора**.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 года № 830 утверждает **положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота**.

Например:

## 1. Ограничения полномочий

Пункт 2 статьи 2 подчеркивает **принцип правового лимита**: любые действия Правительства Российской Федерации должны быть строго в рамках полномочий, данных законодательными актами. Нарушение этих рамок может привести к признанию акта **недействительным** в судебном порядке.

### Вывод:

Пункт 2 статьи 2 ЗК РФ формирует юридическую основу для деятельности Правительства Российской Федерации в земельной сфере, определяя рамки и порядок издания нормативных актов. Эта норма обеспечивает **правовую стабильность, системность и подчиненность исполнительной власти федеральным законам и указам Президента**, что важно для поддержания единообразного регулирования земельных отношений на всей территории Российской Федерации.

## Федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты законодательной инициативы в части земельного законодательства Российской Федерации

Пункт 3 статьи 2 ЗК РФ устанавливает **нормотворческие полномочия исполнительных органов субъектов Российской Федерации** в сфере земельных отношений. Он закрепляет возможность этих органов издавать **акты, содержащие нормы земельного права**, при условии соблюдения иерархии нормативных актов и пределов полномочий.

### Смысл нормы:

#### 1. Подчинение федеральному законодательству

Исполнительные органы субъектов РФ могут издавать нормативные акты **только на основании и во исполнение**:

- Земельного кодекса Российской Федерации;
- федеральных законов;
- иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- законов субъектов Российской Федерации.

Это закрепляет принцип **единства правового регулирования земельных отношений**: региональные акты не могут противоречить федеральным законам и

Земельному кодексу Российской Федерации. Если такое противоречие возникает, акт субъекта Российской Федерации признается **недействительным**.

## 1. Рамки полномочий

Региональные исполнительные органы действуют **в пределах своих полномочий**, определяемых Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом и законами субъектов. Эти полномочия могут включать:

- установление порядка использования и охраны земель на территории субъекта;
  - определение порядка предоставления земельных участков в собственность граждан и юридических лиц;
  - разработку и реализацию региональных программ землеустройства, мелиорации, охраны земель;
  - издание нормативных документов, уточняющих местные особенности земельных отношений (например, публичные сервитуты, особые правовые режимы земель и т.д.).
- **Региональные акты как источник земельного права**

Нормативные акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации **не входят в состав земельного законодательства**, но являются **источниками регионального земельного права**, регулирующего отношения внутри конкретного субъекта. Они обеспечивают:

- детализацию и конкретизацию федеральных норм;
- возможность учета **региональных особенностей** земельных отношений;
- оперативное регулирование земельных вопросов без необходимости внесения изменений в федеральное законодательство.

Примеры региональных актов:

- Постановления правительства Краснодарского края, регулирующие предоставление земельных участков для сельскохозяйственных нужд;
  - Положения исполнительных органов Республики Саха (Якутия) о реализации государственной земельной политики;
  - Правила резервирования земель для муниципальных или государственных нужд в субъектах Российской Федерации.
- **Баланс между федеральным и региональным регулированием**

Пункт 3 статьи 2 ЗК РФ отражает **двухуровневую систему земельного законодательства**: федеральные законы формируют общие правила, а региональные исполнительные органы – локальные нормы, адаптированные к специфике территории. Это обеспечивает гибкость регулирования, не нарушая единства законодательства.

## Вывод:

Пункт 3 статьи 2 ЗК РФ определяет **правовую основу для нормотворчества региональных исполнительных органов**, устанавливая рамки полномочий и подчинение федеральному законодательству. Он играет ключевую роль в обеспечении **сбалансированного и системного регулирования земельных**

**отношений** на уровне субъектов Российской Федерации, позволяя учитывать местные особенности при реализации общих принципов земельного права.

## **Органы местного самоуправления как субъекты законодательной инициативы в части земельного законодательства Российской Федерации**

Пункт 4 статьи 2 ЗК РФ закрепляет **право органов местного самоуправления (ОМС) издавать нормативные акты, содержащие нормы земельного права**, в пределах своих полномочий. Эта норма отражает принцип **трехуровневой системы регулирования земельных отношений** в Российской Федерации: федеральный уровень → уровень субъектов Российской Федерации → муниципальный уровень.

**Основные положения и смысл нормы:**

### **1. Основание для издания муниципальных актов**

Органы местного самоуправления издают акты **на основании и во исполнение:**

- Земельного кодекса Российской Федерации;
- федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Это означает, что **муниципальные акты не могут противоречить федеральному или региональному законодательству**, а лишь конкретизируют его требования на территории муниципального образования.

### **2. Предмет регулирования муниципальными актами**

Муниципальные акты могут содержать нормы, касающиеся:

- местного использования и охраны земель;
- организации муниципального земельного контроля;
- правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований;
- предоставления земельных участков для муниципальных нужд и

общественных программ.

Например:

- Постановления администрации города о порядке резервирования земель для муниципальных нужд;
- Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений;
- Муниципальные программы охраны и рационального использования земель.

### 3. Юридическая природа муниципальных актов

Акты ОМС являются **источниками муниципального земельного права**. Они не входят в федеральное или региональное законодательство, но:

- обязательны для исполнения на территории соответствующего муниципального образования;
- конкретизируют нормы федерального и регионального законодательства;
- обеспечивают местное регулирование земельных отношений с учетом специфики территории.

### 4. Принципы ограничения полномочий

Муниципальные органы могут издавать акты **только в пределах своих полномочий**, закрепленных:

- Конституцией Российской Федерации (ст. 12–133);
- Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 11, регулирующей полномочия ОМС в земельной сфере).

Нарушение этих ограничений может привести к **недействительности муниципального акта**, если он противоречит федеральным или региональным законам.

## 5. Практическое значение

Пункт 4 статьи 2 ЗК РФ позволяет органам местного самоуправления **гибко регулировать земельные отношения на территории муниципальных образований**, учитывая местные особенности и потребности жителей. Одновременно он обеспечивает **единство земельного законодательства**, поскольку муниципальные акты должны соответствовать федеральным и региональным нормам.

---

Источник: <https://alexeyborisov.ru/law/zkrf/st2/>