



Негосударственное образовательное частное учреждение высшего образования

Анализ понятия "правовой режим земель" имеет принципиальное значение для уяснения тех правовых рычагов, с помощью которых земельное законодательство регулирует широкий спектр земельных отношений. Использование данной правовой категории позволяет выявить сущность всего земельного права, поскольку именно понятие "правовой режим земель" отражает особый характер правового регулирования использования и охраны земельных ресурсов.

Содержание данного понятия имеет огромное практическое значение. Суть правового режима конкретного земельного участка чрезвычайно важна для его собственника, владельца, пользователя или арендатора. Лицо, использующее земельный участок, по вполне понятным причинам должно знать, какими правами на него оно обладает, какие обязанности на него возлагаются.

В наше время употребление этого термина стало привычным и обыденным. Однако вопрос о том, в чем заключается его значение, каково его содержание, остается недостаточно выясненным. С одной стороны, вопрос о сущности правового режима земель подвергался исследованию очень многими специалистами в области земельного права. Однако этот вопрос анализировался с позиций изучения права собственности на землю, права землепользования, управления в сфере использования и охраны земель и т.д. С другой стороны, имеется также довольно большое число работ, специально посвященных правовому режиму соответствующих категорий или видов земель. Тем не менее в подавляющем большинстве этих работ суть именно этого понятия специально не затрагивалась, хотя содержание исследований сводилось в конечном счете к изучению правового режима земель. В то же время есть и работы, в которых их авторы специально концентрировали свое внимание на данном вопросе.

Актуальность затронутого нами вопроса обусловлена и тем, что понятие "правовой режим земель" используется ныне и в Земельном кодексе РФ, в нем предпринята попытка дать его определение.

Попробуем проанализировать понятие "правовой режим земель" с позиций теории земельного права. Представление о правовом режиме земель формировалось

постепенно. Впервые вопрос о земельном режиме затронул И.И. Евтихийев. Он писал, что при общем правовом основании - государственной собственности на землю существуют разные и не совпадающие по объему земельные режимы для отдельных разрядов земель. Под земельным режимом понимается статус прав и обязанностей органов земельного управления в отношении данного разряда земель, то есть выполнение органами земельного управления основных функций - административной, юрисдикционной и нормативной. Таким образом, по его мнению, земельный режим (т.е. правовой режим земель, выражаясь современным языком) сводился к полномочиям органов управления землями.

Аналогичного в принципе мнения придерживался А.В. Венедиктов. Рассматривая вопрос о различиях правового режима отдельных видов государственного имущества (земли, основных и оборотных средств), он считал, что все различия в характере и назначении этих объектов отражаются лишь на объеме прав и обязанностей отдельных госорганов, ими ведающих, то есть на правовом режиме соответствующих видов государственных имуществ.

В первом в нашей стране учебнике "Земельное право" этот термин использовался весьма нечетко и непоследовательно. Он применялся лишь при характеристике земель специального назначения, городских земель и земель государственного лесного фонда. Характеристика земель сельскохозяйственного назначения была дана только с позиций права землепользования. Учебники земельного права 1949 г. и 1958 г. были построены в соответствии с этим же принципом и имели тот же недостаток.

В юридической литературе определение правового режима государственного земельного фонда было предложено Н.И. Красновым. Несколько позднее он писал, что под правовым режимом государственного земельного фонда следует понимать установленный нормами советского права порядок должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной собственности государства, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования как всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства.

В монографическом исследовании "Общая теория советского земельного права" Н.И. Краснов указывает, что под правовым режимом государственного земельного фонда следует понимать установленный нормами советского земельного права порядок возможного или должного поведения по отношению к земле как объекту права исключительной собственности государства, государственного управления

земельным фондом, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования в качестве всеобщего условия труда и основного (главного) средства производства в сельском хозяйстве. После этого данный термин использовался в юридической литературе с учетом именно такого его содержания.

В 1976 г. Б.В. Ерофеев, рассматривая правовой режим земель городов, отмечал, что с юридической точки зрения правовой режим земель городов представляет собой совокупность требований, выраженных в правовых нормах, устанавливающих целевое назначение земель городов и их отдельных видов, порядок управления и пользования ими в условиях научно-технического прогресса. Правовой режим земель городов определяет также деятельность городских Советов депутатов трудящихся в области регулирования земельных отношений, права и обязанности всех землепользователей в городах, а также других участников земельных отношений, возникающих по поводу эксплуатации земель городов как в целом, так и отдельных их видов для наиболее рационального использования и повышения эффективности средств, направляемых на градостроительство.

Г.А. Аксененок полагал, что определить правовой режим любой категории земель - это значит, во-первых, дать понятие этих земель как объекта данного земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями, и, наконец, в-четвертых, указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей. В учебнике "Советское земельное право" 1981 г. говорилось, что основу правового режима государственного земельного фонда составляют институты права исключительно государственной собственности, государственного управления, права землепользования и правовой охраны земли.

По мнению И.А. Иконицкой, правовой режим земель - это установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как к объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту государственного управления земельными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ важнейшие социально-экономические функции - основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Вместе с тем высказываются и иные точки зрения. Так, по мнению С.А. Боголюбова, правовой режим земель определяется совокупностью правил их использования и

включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга, установленных земельным, градостроительным, лесным, водным, природоохранным и иным законодательством, законодательством о недрах, и распространяется на земли определенной категории.

Общепризнанным является представление о правовом режиме земель как совокупности правовых норм, определяющих сущность и состав элементов этого понятия: права собственности на землю, прав на землю лиц – не собственников земельных участков, управления в сфере использования и охраны земель, правовой охраны земель. Нередко в состав данного понятия включаются также и меры ответственности за нарушение земельного законодательства.

Изменения в земельном законодательстве требуют уточнения понятия "правовой режим земель", сформулированного в науке земельного права в предшествующие годы, и его детализации.

Понятие правового режима следует применять как в отношении всех земель (правовой режим земли), так и отдельных категорий или видов земель (правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, земель поселений и т.д.). В данном контексте понятие "правовой режим земель" характеризуется как определенный режим законности и правопорядка точнее говоря, как земельный правопорядок. Практическое значение понятия "правовой режим земель" заключается в том, что его употребление дает возможность определить порядок использования и охраны определенной категории земель, то есть установить особенности содержания права собственности в отношении той или иной категории земель, возможности использования земель на основании соответствующих титулов (права пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды и др.), особенности управления использованием и охраной земель и т.д.

Развитие земельного, и в первую очередь градостроительного, законодательства привело к довольно значительному усложнению содержания понятия "правовой режим земель". Подпункт 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ гласит, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Практически аналогичная норма содержится в п. 2 ст. 7 ЗК РФ, согласно которой 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 федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Эти правовые нормы детализируют понятие "правовой режим земель" путем закрепления в законодательстве правовых средств определения его содержания. Однако при этом следует иметь в виду по меньшей мере два важных момента.

Первое. Установленное в ЗК РФ представление о правовом режиме земель не имеет общего характера, оно неприменимо ко всем категориям земель, по крайней мере на данном этапе развития законодательства. Это объясняется тем, что разрешенное использование, определяемое путем территориального зонирования, устанавливается главным образом в отношении земель поселений. Соответственно его нельзя рассматривать в качестве общего принципа земельного законодательства.

Второе. Указанное представление о правовом режиме земель не охватывает всех правовых способов, с помощью которых обеспечивается установление соответствующего правового режима земель. В ЗК РФ говорится только о делении земель на категории, зонировании территории и разрешенном использовании. Между тем имеются иные важные и реально применяемые правовые инструменты: публичный сервитут (ст. 23 ЗК РФ), лесной, водный сервитуты и установление ограничений прав на землю (ст. 56 ЗК РФ).

Неотъемлемым элементом правового режима земель являются ограничения прав лиц, использующих земельные участки, путем установления зон с особыми условиями использования земель, санитарных зон, охранных зон и т.п. Задача установления таких зон - ограничить права лиц, использующих земельные участки, обычно в публичных интересах. Правовой режим земель зависит также от того, установлен в отношении его публичный сервитут или нет.

В основе разграничения земель на категории лежит целевое назначение соответствующих земель. Определение целей, для которых могут использоваться земли, является той базой, на которой устанавливаются главные положения правового режима соответствующей категории земель. Средством уточнения и детализации правового режима конкретной категории земель служит зонирование территорий, предусмотренное в ЗК РФ и Градостроительном кодексе РФ. Следует также иметь в виду, что п. 2 ст. 7 ЗК предусматривает, что общие принципы и порядок проведения зонирования должны быть установлены федеральными законами.

Основой определения правового режима земель поселений является именно зонирование (п. 2 ст. 83 и ст. 85 ЗК). Являясь специфическим правовым инструментом определения правового режима земель, зонирование играет определенную роль для установления режима земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения (п. 2 ст. 87 ЗК РФ) и земель историко-культурного назначения (п. 4 ст. 99 ЗК РФ). Что касается иных категорий земель, то в отношении их земельное законодательство не предусматривает необходимости территориального зонирования. Территориальное зонирование играет важную роль при предоставлении земельных участков (п. 3 ст. 34 ЗК РФ).

Разрешенное использование земельного участка - это также элемент понятия "правовой режим земель". Однако следует отметить, что речь идет только о тех категориях земель, в отношении которых осуществляется территориальное зонирование. Такой вывод логически следует из анализа земельного законодательства и смежных с ним отраслей.

В ЗК РФ разрешенное использование выступает в качестве критерия для признания земельного участка делимым (ст. 6 ЗК РФ). Разрешенное использование определяется при предоставлении земельного участка для строительства с его формированием без предварительного согласования (п. 4 ст. 30 ЗК РФ).

Разрешенное использование - это правовая основа для возведения лицом, использующим земельный участок, жилых, производственных и т.п. зданий и сооружений, проведения оросительных, осушительных и т.п. работ (пп. 2 и 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ). В то же время собственник участка обязан использовать землю как в соответствии с целевым назначением, так и разрешенным использованием (п. 1 ст. 42 ЗК РФ).

Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (ст. 29) предусматривает, что при совершении сделок с садовыми, огородными и дачными земельными участками изменение их целевого назначения и разрешенного использования не допускается. Согласно Федеральному закону "О государственном земельном кадастре" в Едином государственном реестре земель содержатся, в частности, следующие основные сведения о земельных участках: кадастровые номера; местоположение (адрес); площадь; категория земель и разрешенное использование земельных участков (ст. 14).

Разрешенное использование представляет собой результат отнесения участка к соответствующей категории земель и территориального зонирования в отношении участка земли. Разрешенное использование земельного участка особенно важно для лица, использующего земельный участок. Следует подчеркнуть, что когда на основании зонирования определены виды разрешенного использования, то лицо, использующее земельный участок, вправе выбирать любой вид разрешенного использования без каких-либо дополнительных разрешений и согласований.

Содержание понятия "разрешенное использование" в законодательстве не раскрыто. Если попытаться раскрыть его содержание, основываясь на анализе положений действующего законодательства, то суть этого понятия связана с территориальным зонированием. Можно попытаться определить суть этого термина путем логического толкования, не подкрепляя рассуждения ссылками на правовые нормы, поскольку их просто нет. В этом случае вполне возможно прийти к выводу, что суть разрешенного использования составляют права лица по использованию земельного участка, то есть разрешенное использование - это конкретное разрешенное целевое использование земельного участка.

Нужно отметить, что термин "разрешенное использование" употребляется в Земельном кодексе РФ без учета высказанных соображений практически в отношении всех категорий земель, что по вполне понятным причинам не может не привести к затруднениям на практике.

Наряду с указанными выше факторами ЗК РФ предусматривает, что правовой режим соответствующих категорий устанавливается требованиями законодательства. Таким законодательством являются согласно ст. 3 ЗК РФ специальные федеральные законы о природных ресурсах, об охране окружающей природной среды и т.д. Например, правовой режим земель лесного фонда определяется не только земельным, но и лесным законодательством, земель водного фонда - водным законодательством и т.д.

Резюмируя изложенное, следует прийти к выводу о том, что правовой режим земель (всех земель, отдельных категорий и их видов) представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования.

Особое практическое значение имеет анализ понятия "правовой режим земельного участка". Использование этого понятия применительно к конкретному земельному участку означает определение содержания прав и обязанностей лица, который использует участок на законных основаниях. Содержание понятия "правовой режим земельного участка" отлично от содержания понятий "правовой режим земель" и "правовой режим категории земель", рассмотренных выше.

Основными элементами содержания понятия "правовой режим земельного участка" являются права и обязанности его собственника, владельца, пользователя или арендатора. Определить правовой режим конкретного земельного участка в такой ситуации можно только на основе учета целого комплекса различных факторов. Посмотрим, каким образом определяются права и обязанности лиц, использующих земельные участки, под влиянием каких правовых условий они формируются и с помощью каких правовых способов.

Главным фактором, определяющим правовой режим земельного участка, является целевое назначение категории земель, в составе которой находится участок. Именно целевое назначение категории земель в свою очередь определяет возможность использования земли на соответствующем титуле: праве собственности или на титулах, производных от права собственности.

Осуществление управления в сфере использования и охраны земель оказывает влияние на определение правового режима земельного участка лишь при осуществлении отдельных управленческих функций. Так, на содержание прав и обязанностей лица, использующего земельный участок, безусловно, может повлиять реализация функции изъятия земель для государственных и общественных нужд.

Результаты проведения землеустроительных работ оказывают воздействие на комплекс прав и обязанностей собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Например, при изменении границ земельных участков; изъятии земельных участков; определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; перераспределении используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства; выявлении нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

проведении мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий (ст. 3 Федерального закона "О землеустройстве").

Некоторые меры, осуществляемые в порядке территориального планирования использования земель, также могут иметь соответствующее значение для определения прав и обязанностей лиц, использующих земельные участки. Например, при изменении черты поселения и включении в состав земель этой категории какого-либо земельного участка.

Правовой режим участка земли может измениться в результате резервирования земель. Так, согласно п. 7 ст. 90 ЗК РФ в целях создания условий для строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта осуществляется резервирование земель. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами. Ст. 95 ЗК РФ (п. 5) предусматривает, что в целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности. В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города (п. 2 ст. 86 ЗК РФ).

Основное правовое последствие резервирования земельных участков заключается в следующем. Так, по общему правилу не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, за исключением случаев резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 4 ст. 28 ЗК РФ).

Правовой режим земельных участков на землях поселений прямо зависит от результатов зонирования территорий, от содержания градостроительных регламентов, закрепляющих виды разрешенного использования земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости. На правовой режим земельного участка оказывает влияние наличие ограничений прав на землю и

публичные сервитуты, правовая природа которых приближается к ограничениям. И, кроме того, нужно учитывать то обстоятельство, что возможно установление частных сервитутов, наличие или отсутствие которых также, естественно, влияет на правовой режим участка.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. – М.: Проспект, 2005.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2008). // Российская газета. – 30.07.2008. – № 160.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ. // Российская газета. – 30.10.2001. – № 211-212.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 14.07.2008) «Об особо охраняемых природных территориях». // Российская газета. – 18.07.2008. – № 153.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 13.06.2008 № 268-ФЗ) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». // Российская газета. – 02.07.2008. – № 140.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 15.04.1999 № 66-ФЗ (ред. от 13.05.2008) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». // Российская газета. – 17.05.2008. – № 4662.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.05.2008) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». // Российская газета. – 17.05.2008. – № 4662.
8. Боголюбов С.А. Земельное право. – М.: Юрайт-Издат, 2007.