

УДК 349.417

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КАК ОСНОВАНИЕ ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРИИ *Legal Regime as the Basis of Division of Land Into Categories*

Е. Н. Маланина – преподаватель кафедры
гражданского права Омского юридического
института

E. N. Malanina – Lecturer of Civil Law at the
Omsk Law Institute

Аннотация. Автором анализируется одно из основополагающих понятий российского земельного права – правовой режим земель. Однако, несмотря на безусловную важность указанного понятия, на сегодняшний день в теории земельного права и земельном законодательстве отсутствует его определение. В этой связи в статье рассматриваются существующие в теории и практике российского права точки зрения на содержание понятия «правовой режим земель», что позволяет раскрыть специфику и особенности правового режима земель различного назначения.

The author of this article analyzes one of the basic concepts of Russian law of land – the legal regime of land. However, despite unconditional importance of the specified concept, today in the theory of law of land no definition of this concept is provided. This article examines different interpretations of the concept «legal regime of land» provided by Russian law scholars and practitioners. That allows for understanding specific features of legal regime of land used for different purposes.

Ключевые слова: правовой режим земель, категория земель, разрешенное использование земельного участка.

Legal regime of land, land category, legal use of land area.

Развитие земельного законодательства в XX в. привело к появлению в нем нескольких новых правовых конструкций, среди которых особое место занимает «правовой режим земель». Это связано с тем, что усложнение общественных отношений в сфере использования и охраны земель уже не позволяло регулировать

земельные отношения посредством норм и правил общего характера, а заставляло дифференцировать их, исходя из соответствующей государственной или общественной необходимости. Основоположником учения о правовом режиме земель в отечественном земельном праве является И. И. Евтихийев. Первую формулиров-

ку этого понятия он предложил применительно к государственной собственности на землю: «Под земельным режимом понимается статус права и обязанностей органов земельного управления в отношении данного разряда земель, то есть выполнение органами земельного управления основных функций: административной, юрисдикционной и нормативной»¹.

Многие ученые в своих трудах по земельному праву и в настоящее время уделяют большое внимание понятию «правовой режим земель». По мнению О. И. Крассова, «правовой режим земель» представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав»². Полагаем, что такое понятие «правового режима земель» отражает специфику земли только как недвижимости и объекта гражданского оборота и недостаточно отражает особенности статуса земли как природного объекта и природного ресурса.

О. И. Крассов считает, что, «несмотря на то что термин «правовой режим земель» получил широкое применение в земельном праве, Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ, используя данное понятие, все же не раскрывает его содержание, а лишь предпринимает попытку дать его определение»³. На наш взгляд, это не совсем так. Статьи 7 и 8 Земельного кодекса РФ достаточно четко определяют то, что 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 которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Но, как считает А. П. Анисимов, Земельный кодекс РФ не раскрывает понятия «категория земель»⁴, а лишь определяет то, что отнесение земель к той или

иной категории осуществляется в соответствии с их целевым назначением. И с этой точкой зрения можно согласиться. Но само понятие «целевое назначение», по принципу которого и происходит группирование земель в категории, в Земельном кодексе РФ также не раскрывается. Кроме того, законодатель, вводя новые правовые конструкции наряду с «целевым назначением», такие как «разрешенное использование земель» и «зонирование территории», отражающие специфику правового режима отдельных категорий земель, также не раскрывает их понятий.

На основании вышеизложенного следует отметить, что, несмотря на активное употребление термина «правовой режим» в правоприменительной практике, его содержание и сегодня во многом носит неопределенный и дискуссионный характер. А отсутствие понятия того или иного термина затрудняет точное восприятие предписаний правовой нормы.

О. И. Крассов отмечает, что понятие «правовой режим земель» следует применять как в отношении всех земель (правовой режим земли), так и отдельных их категорий или видов (правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, земель поселений и т. д.). В данном контексте понятие «правовой режим земель» характеризуется как «определенный режим законности и правопорядка»⁵, точнее говоря, как земельный правопорядок, и под общим правовым режимом земель можно понимать правовой режим земель как части земной поверхности в пределах границ России, рассматриваемых уже не в качестве объекта исключительной собственности государства, а как природный объект и ресурс, который находится как в публичной, так и в частной собственности, используется и подлежит всемерной охране и защите в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории⁶.

Н. И. Краснов в своих трудах также акцентирует внимание на понятии «правовой режим земель» и выделяет правовой режим, общий для всех земель, и особые правовые режимы отдельных категорий земель. Он считает, что «раз-

¹ Евтихий И. И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929. С. 1.

² Крассов О. И. Земельное право : учебник. М., 2000. С. 40.

³ Крассов О. И. Земельное право : учебник. М. : Юристъ, 2006. С. 66.

⁴ См.: Анисимов А. П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений // Журнал рос. права. 2004. № 4. С. 29.

⁵ Крассов О. И. Земельное право современной России : учеб. пособие. М. : Дело, 2003. С. 40.

⁶ См.: Минаева А. А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве // Экологическое право. 2005. № 1. С. 42–44.

деление правового режима земли на общий правовой режим земельного фонда в целом и правовые режимы соответствующих категорий земель имеет, конечно, смысл лишь в том случае, когда правовое регулирование использования всей земли рассматривается в полном объеме... Но если правовой режим определенной категории земель рассматривается отдельно от правового режима других категорий земель в качестве самостоятельного предмета, то мы должны включить в понятие правового режима не только специфические для данной категории земель черты, так как иначе правовой режим не будет полным...»⁷.

На наш взгляд, такой подход к понятию «правовой режим земель» является целесообразным и обоснованным, но неполным, так как понятие «правовой режим земель» необходимо использовать и для характеристики видов земель в рамках той или иной категории. Например, в категорию земель сельскохозяйственного назначения входят такие виды, как сельскохозяйственные угодья (пашни, сенокосы, пастбища, земли, занятые многолетними насаждениями, и залежи), земли, которые используются как территориальный базис для размещения внутрихозяйственных дорог, коммуникаций, древесно-кустарниковой растительности, а также зданий, строений, сооружений, используемых для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, и факт их правового регулирования сомнению не подлежит.

Кроме того, исходя из того что правовой режим применяется для характеристики объектов земельных правоотношений, считаем целесообразным говорить и о правовом режиме не только земли как природного ресурса и природного объекта, но и о правовом режиме отдельно взятого земельного участка и части земельного участка с целью определения содержания прав и обязанностей лиц, использующих их на законных основаниях.

Зонирование как элемент территориального землеустройства также является специфическим правовым инструментом определения правового режима земель. Именно зонирование играет важную роль для установления правового режима земель населенных пунктов, промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения и информатики, для обеспече-

ния космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения.

Элементом правового режима земель является и разрешенное использование, которое законодателем (пп. 3 и 4 ст. 40 Земельного кодекса РФ) определяется как правовая основа для возведения лицом, использующим земельный участок, жилых, производственных и тому подобных зданий и сооружений, а также для проведения оросительных, осушительных и других аналогичных работ. В то же время собственник участка обязан использовать землю в соответствии как с целевым назначением, так и с разрешенным использованием.

Однако термин «разрешенное использование» употребляется в Земельном кодексе РФ в отношении всех категорий земель, в том числе и тех, на которых территориальное зонирование не проводится. Необходимо отметить и то, что содержание понятий «разрешенное использование» и «зонирование территорий» в земельном законодательстве не раскрыто, что по вполне понятным причинам не может не привести к затруднениям на практике, а также, в свою очередь, создает определенные трудности использования, толкования и применения правовых норм, содержащих данные понятия.

Задача определения правового режима отдельных категорий земель решалась (и решается) посредством принятия отдельных законов и иных нормативных актов. Так, правовой режим земель особо охраняемых природных территорий определяется не столько Земельным кодексом РФ, сколько Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»⁸. Данный закон устанавливает порядок образования особо охраняемых природных территорий, права и обязанности землепользователей, регулирует вопросы управления этими природными территориями, устанавливает особенности ограничения прав землепользователей в рамках каждой категории особо охраняемых природных территорий.

Еще более очевидным такой вывод делает анализ ст.ст. 101 и 102 Земельного кодекса РФ, посвященных, соответственно, правовому режиму земель лесного и водного фонда. Совершенно очевидно, что одной статьей невозможно установить правовой режим для целой категории земель. Поэтому названные статьи и отсы-

⁷ Краснов Н. И. Общая теория советского земельного права. М., 1973. С. 352.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024.

лают правоприменителя к лесному и водному законодательству, в центре которого – Лесной кодекс РФ⁹ и Водный кодекс РФ¹⁰.

На основании вышеизложенного можно говорить о том, что категория правового режима достаточно распространена в юриспруденции, так как позволяет показать специфику отраслевого воздействия права на определенную область социально активного поведения. В земельном праве данный термин обычно применяют, когда хотят идентифицировать, выделить специфические особенности охраны и использования той или иной категории земель, показать порядок их использования в природно-климатических условиях с учетом территориальной зональности, свойств и потенциальной продуктивности почв и т. д.¹¹

В этой связи весьма справедливо замечание О. И. Крассова, что вопрос о значении и содержании правового режима земель остается недостаточно выясненным¹².

В земельном праве понятие «правовой режим земель» может быть использовано для характеристики всех земель в Российской Федерации и раз-

личных категорий земель, выделяемых в соответствии с их целевым назначением, видов земель, входящих в состав категорий, а также земельных участков и их частей. Несомненно, характеристика правовых режимов объектов не является исключительной прерогативой земельного права, однако ни в одной другой отрасли юридической науки данное понятие не применяется так широко и целенаправленно. Понятие «правовой режим земель» очень тесно связано с вопросами об объектах земельных правоотношений, системе земельного права, его принципах и задачах.

Кроме того, можно прийти к выводу о том, что правовой режим земель является основанием деления земель на категории посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав на землю, публичных сервитутов и разрешенного использования. С помощью определения правового режима земель выделяются специфические особенности охраны и использования той или иной категории земель, показывается порядок их использования.

⁹ См.: Рос. газ. 2006. № 277.

¹⁰ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 23, ст. 2381.

¹¹ См.: *Ибрагимов К. Х.* Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. М., 2004. С. 88.

¹² См.: *Крассов О. И.* Земельное право : учебник. М., 2004. С. 38.