

в) перспективное действие (на факты, возникшие после вступления в силу нормы и порождающие новые правоотношения).

Пределы норм обратного и немедленного действия шире, чем норм перспективного действия, поскольку они регулируют не только новые факты и отношения (перспективное действие), но и факты, отношения, принадлежащие прошлому.

Статья 30.1 ЗК РФ введена Федеральным законом от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (ст. 16), вступила в действие с 1 октября 2005 г. (ст. 18 ФЗ от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ), ее правила распространяются на отношения, возникшие с 1 октября 2005 г., некоторые особенности ее применения устанавливаются абз. 5 п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ (редакция от 18.12.2006 г.) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», о чем было сказано выше.

Таким образом, положения ст. 30.1 ЗК РФ являются нормами перспективного действия, распространяются на отношения, которые возникли и воз-

никнут с 1 октября 2005 г., им не придана законом обратная сила и немедленное действие, п. 5 ст. 30 ЗК РФ не отменен, продолжает действовать и регулировать те отношения, которые возникли на основе его норм и после даты вступления в силу ст. 30.1 ЗК РФ, а значит, при разрешении возникшего спора должен применяться ранее действовавший порядок (до 1 октября 2005 г.) предоставления земельных участков для строительства, в том числе жилищного, в рамках предварительного согласования места размещения объекта, поскольку подавляющая часть этапов этого порядка застройщиком, как правило, уже выполнена и, повторимся, нормы ст. 30.1 ЗК РФ ухудшают его положение.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 52 (часть 1). - Ст. 5498.

² См.: Ведомости Законодательного собрания Омской области. - 2006. - № 1. - Ст. 2831.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 44. - Ст. 4148; 2007. - № 7. - Ст. 834.

⁴ См.: Омская правда. - 2006. - 23 июня; 2007. - 9 фев.

⁵ См.: Омская правда. - 2006. - 30 июня; 2007. - 9 фев.

⁶ См.: СПС «КонсультантПлюс».

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ЗЕМЕЛЬ

Н. В. Захарова, заместитель заведующего кафедрой гражданского права Омского юридического института

Понятие «правовой режим» используется во многих отраслях права - гражданском, административном, жилищном и др. Широкое применение термин «правовой режим» получил и в земельном праве.

Следует отметить, что, несмотря на активное употребление термина «правовой режим» в правоприменительной практике, его содержание и сегодня во многом носит дискуссионный характер в связи с тем, что законодателем данная дефиниция официально не определена. А отсутствие понятия того или иного термина затрудняет точное восприятие предписаний правовой нормы.

В юридической литературе сравнительно мало источников, раскрывающих содержание понятия «правовой режим». Одним из первых данный термин использовал академик А. В. Венедиктов для характеристики положения некоторых ценностей внутри одного вещного права оперативного управления¹. В настоящее время понятие «правовой режим» носит межотраслевой характер. А. В. Малько предлагает следующее определение правового

режима: это «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»². А. Я. Курбатов считает, что термин «правовой режим» может использоваться как сокращенное обозначение понятия «юридический режим правового регулирования», под которым следует понимать общее понятие, объединяющее все принципы, средства и способы осуществления правового воздействия на общественные отношения³. В. И. Сенчищев под правовым режимом понимает «совокупность всех позитивно-правовых предписаний, содержащихся в императивных и диспозитивных нормах и основанных на них (или им не противоречащих) субъективно-правовых притязаниях, существующих и действительных с точки зрения права и в соответствующих случаях определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц (или в отношении абсолютно всех лиц) по

поводу того предмета (явления), в отношении которого они установлены»⁴. И. Л. Бачило обобщенно определяет его как «нормативно установленные правила относительно определенного предмета отношений или ситуации, которые должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (объекта или определенной ситуации)»⁵. По мнению Н. Н. Поповой, понятие «правовой режим» означает, что «действия, деятельность или какие-то отношения урегулированы правом и для их охраны используется определенная система юридических инструментов (поощрение, принуждение, разрешение и т.п.)»⁶.

Таким образом, несмотря на то, что одни авторы сводят правовой режим к простой совокупности норм права в отношении определенного предмета, а другие – к установлению прав и обязанностей в отношении определенного круга лиц, они едины во мнении, что правовые режимы обеспечивают устойчивое нормативное регулирование общественных отношений (социальных состояний, явлений).

Категория правового режима достаточно распространена в юриспруденции, т.к. 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.⁷ В этой связи весьма справедливо замечание О. И. Крассова, что вопрос о значении и содержании правового режима земель остается недостаточно выясненным⁸.

Основоположником учения о правовом режиме земель в отечественном земельном праве является И. И. Евтихийев. Первую формулировку 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»⁹.

По мнению О. И. Крассова, «правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управление использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающихся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав»¹⁰. Полагаем, что такое понятие правового режима отражает специ-

фику земли только как недвижимости и объекта гражданского оборота и недостаточно отражает особенности статуса земли как природного объекта и природного ресурса.

И. А. Иконицкая под правовым режимом понимает «установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как 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»¹¹. Специфика подхода И. А. Иконицкой к определению термина в том, что она дает понятие правового режима через объект земельных правоотношений, с учетом его специфики. Аналогичный подход выбрал и Н. И. Краснов, который представляет правовой режим земли как «установленный нормами советского права порядок возможного и 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 средства производства в сельском хозяйстве»¹².

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что понятие «правовой режим земель», предложенное на сегодняшний день учеными, относится к общему объекту «земля» и не учитывает особенностей категорий земель, их разрешенного использования.

Хотя в Земельном кодексе Российской Федерации категории земель не названы объектами земельных отношений, они фактически таковыми являются. Подтверждением тому служит Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», где объектом отношений является именно категория земель. Раскрывая суть правового режима категорий земель, законодатель использует такие правовые конструкции, как «целевое назначение земель», «разрешенное использование земель» и «зонирование территории». Таким образом, законодатель вводит новые термины, отражающие специфику правового режима отдельных категорий земель, но не раскрывает их.

Н. И. Краснов обращает внимание на следующее: «Разделение 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...»¹³.

Что касается рассмотрения правового режима земель современным законодателем, то следует отметить, что до сих пор традиционно считается, что условия и порядок использования и охраны всех категорий земель определяются федеральным законом (ст. 36 Конституции Российской Федерации), под которым понимается Земельный кодекс Российской Федерации. На взгляд А. А. Минаевой, это не совсем так. И земельные кодексы советского периода, и действующий Земельный кодекс Российской Федерации устанавливают лишь общие принципы использования и охраны земель: формы и виды собственности на землю, управления земельным фондом и т.д. Правовой же режим отдельных категорий земель определяется в них поверхностно¹⁴.

Задача определения правового режима отдельных категорий земель решается сегодня посредством принятия отдельных законов и иных нормативных актов. Так, правовой режим земель особо охраняемых природных территорий определяется не столько Земельным кодексом Российской Федерации, сколько Федеральным законом от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁵. Данный Закон устанавливает порядок образования особо охраняемых природных территорий, права и обязанности землепользователей, регулирует вопросы управления этими природными территориями, называет особенности ограничения прав землепользователей в рамках каждой категории особо охраняемых природных территорий. Относительно правового режима земель лесного и водного фонда Земельный кодекс отсылает правоприменителя к лесному и водному законодательству. Применительно к землям поселений федеральным законом, определяющим «условия и порядок пользования землей» для градостроительной деятельности, является Градостроительный кодекс РФ.

Таким образом, понятие «правовой режим земель» в земельном праве может быть использовано для характеристики всех земель в Российской Федерации и различных категорий земель, выделяемых в соответствии с их целевым назначением.

Установление правового режима земель можно даже назвать одним из специфических методов науки земельного права, эффективным инструментом работы с теоретическим, нормативным и практическим материалом¹⁶. 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.

¹ См.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. - М.-Л., 1948. - С. 381.

² Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. - М., 2003. - С. 207.

³ Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. - М., 2001. - С. 50-51.

⁴ Сенчищев В. И. Объект гражданского правоотношения // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М. И. Брагинского. - М., 1999. - С. 140.

⁵ Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. - М.: Юрист, 2001. - С. 812.

⁶ Попова Н. Н. Об административно-правовых режимах // Закон. - 2003. - № 10. - С. 122.

⁷ См.: Ибрагимов К. Х. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. - М., 2004. - С. 88.

⁸ См.: Крассов О. И. Земельное право: учеб. - М., 2004. - С. 38.

⁹ Евтихий И. И. Регулирование земельных отношений в городах. - Горки, 1929. - С. 1.

¹⁰ Крассов О. И. Указ. соч. - С. 40.

¹¹ Иконичкая И. А. Земельное право Российской Федерации: учеб. - М., 2001. - С. 181.

¹² Краснов Н. И. Общая теория советского земельного права. - М., 1973. - С. 346.

¹³ Там же. - С. 352.

¹⁴ См.: Минаева А. А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве. - М., 2004. - С. 43.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 12. - Ст. 1024.

¹⁶ См.: Минаева А. А. Указ. соч. - С. 40.