

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ В ЗЕМЕЛЬНОМ ПРАВЕ: ТЕОРИЯ ВОПРОСА

Исследуется одна из сложных категорий науки земельного права – правовой режим. В результате сделан вывод о многозначности данного термина, о необходимости определения правового режима применительно к земельному фонду РФ, отдельным категориям и видам земель, а также земельным участкам, дается понятие правового режима и называются его существенные черты.

Категория правового режима была предметом рассмотрения в работах по теории права С.С. Алексеева, В.Б. Исакова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, И.С. Самощенко и др. Отдельные диссертационные исследования о правовых режимах были проведены Э.Ф. Шамсумовой [1], О.С. Родионовым [2], которые справедливо указывают на отсутствие общепринятого понятия правового режима и единого подхода к определению его сущности и содержания.

В доктрине земельного права термин «правовой режим» широко применяется. Тем не менее в земельно-правовой науке отсутствует ясность и единство мнений о сущности «правового режима». Такое положение определяет необходимость обратиться к понятию и значению категории правового режима в земельно-правовой науке и земельном законодательстве.

Начало в использовании правового режима в земельном праве было положено И.И. Евтихиевым, который в 1929 г. подчеркивал, что для отдельных разрядов земель существуют разные и не совпадающие по объему земельные режимы [3. С. 1]. В первом учебнике по земельному праву, изданном в 1940 г., впервые употреблялся термин «правовой режим» как правовая характеристика земель специального назначения, городских земель и земель государственного лесного фонда. В отношении земель сельскохозяйственного назначения данный термин не использовался [4]. Постепенно категория правового режима получила в земельном праве универсальное значение и стала применяться при характеристике всех категорий земель. Как можно заметить, исторически появление термина правового режима земель связано с характеристикой категорий земель.

При исследовании понятия правового режима следует учитывать, что оно применяется в отношении земель (земельного фонда), отдельных категорий земель и видов (субкатегорий) земель. Такое положение является достаточно традиционным для земельного права. В поле зрения ученых чаще всего попадает правовой режим отдельных категорий. С признанием земельного участка самостоятельным объектом прав, с развитием земельно-имущественных отношений в земельно-правовой науке все прочнее закрепляется словосочетание «правовой режим земельного участка».

Из современных земельно-правовых исследований необходимо выделить работы О.И. Крассова, в которых обстоятельно анализируется категория правового режима земель. Как верно отмечает О.И. Крассов, «развитие современного земельного законодательства требует уточнения содержания понятия “правовой режим земель” в свете тех задач, которые призвана решать эта отрасль законодательства» [5]. Также с учетом тех исследовательских достижений, которые были достигнуты теоретиками права и представителями иных отрас-

левых наук, следует по-новому взглянуть на сущность правового режима земель.

Прежде хотелось бы заметить, что дать понятие «правовой режим» можно только в отношении земель, расположенных в пределах отдельного государства – Российской Федерации, поскольку Россия может установить единое правовое пространство только в своих государственных границах. По этой причине использование в постсоветской литературе и законодательстве термина «правовой режим земель» представляется не совсем удачным и весьма абстрактным. Более правильным и точным является определение понятия «правовой режим» в отношении земель Российской Федерации или земельного фонда Российской Федерации. Зонной действия правового режима земельного фонда является определенная территория, ограниченная российскими государственными границами, которая рассматривается законодателем как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 ЗК РФ).

Установленный ратифицированными международными договорами РФ, нормативными правовыми актами и обеспеченный публичной властью правовой режим земельного фонда направлен на решение задач и достижение целей в земельно-правовой сфере. Сущность правового режима земельного фонда РФ определяется стремлением законодателя к обеспечению рационального использования и охраны земель РФ, исходя из положений о земле как о природном объекте, важнейшей составной части природы, природном ресурсе, и созданию условий для приобретения, осуществления и охраны прав физических, юридических лиц и публичных образований на земельные участки как объекты недвижимости.

Многообразное значение земли как основы жизни и деятельности человека, природного объекта, природного ресурса, средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ и т.д. определяет специфику правового регулирования земельных отношений. Правовой режим земель РФ вызван к жизни, прежде всего, необходимостью установления определенных ограничений правовой самостоятельности субъектов в целях рационального использования и охраны земель. Именно это положение определяет атмосферу или, по образному выражению С.С. Алексеева, «климат», «настрой регулирования» [6. С. 186] земельных отношений.

Достижение эффективного результата возможно при использовании адекватной ситуации, соответствующего характеру, специфике земельных отношений сочетания юридических (правовых) средств. Этот комплекс юридических (правовых) средств и характеризу-

ет содержание правового режима земель РФ. С этой позиции правовой режим направлен на упорядочивание поведения субъектов права в сфере использования, управления и охраны земель и является государственно-правовым инструментом в достижении конкретных целей. С учетом изложенного, правовой режим не является «застывшим» явлением, а развивается сообразно изменению соответствующих отношений.

Правовой режим земель РФ характеризуют следующие *сущностные черты*. Во-первых, правовой режим является разновидностью социального режима (от лат. *socialis* – общественный). Во-вторых, правовой режим земельного фонда РФ характеризуется комплексностью. В-третьих, правовой режим земель РФ является родовым (общим) понятием по отношению ко всем землям, земельным участкам в пределах государственных границ РФ, отражает основы российского земельного строя. В-четвертых, правовой режим определяет поведение субъектов по поводу земель РФ и адресован именно участникам этих отношений. Земля безотносительно тех прав и обязанностей, которые установлены для субъектов в земельной сфере, т.е. как некое явление окружающей действительности, материального мира, безразлична для права. Но и поведение участников правовых отношений, их юридически значимые действия (бездействия) не являются беспредметными, нельзя их рассматривать отдельно, изолированно от того блага, ради которого они совершаются. Правовое значение земли (как, впрочем, и иных объектов) определяется ее свойствами. Земля является особым объектом природы, имеющим такие свойства, которые не присущи иным природным объектам или объектам, созданным человеком.

Независимо от того, выступает ли земля как средство производства, как базис для размещения объектов недвижимости или в ином качестве, она ничем *незаменима*: это место жительства, существования человека. Земля имеет *пространственную ограниченность*. Природное происхождение земли также определяет ее *неподвижность и определенное местоположение*. Конкретный земельный участок относительно системы координат находится в строго определенном месте и не может быть перенесен на другое место. Главным средством производства делает землю её *плодородие*. Плодородие почвы составляет особую производительную силу земли, существенно влияющую на производительность труда в земледелии и величину стоимости произведенного продукта. Эти важнейшие свойства уникального дара природы – земли – и определяют ее значимость для общества, государства и установление специфического правового режима.

Должное и возможное, с точки зрения государства, поведение в сфере использования, управления и охраны земель (земельной сфере) отражается в правовых нормах, которые являются своеобразной моделью земельных отношений и определяют, что должно быть. С этой позиции совокупность норм права, устанавливающих режим земель РФ, является его идеальной основой и определяет его *статистическую сторону*. Особое место занимают принципы, определяющие содержание всех земельно-правовых норм. Познание принципов, лежащих в основе регулирования земель-

ных отношений, позволяет применять положения земельного законодательства в соответствии с его истинным содержанием и смыслом.

Для претворения в жизнь положений норм права, введения в определенные рамки поведения участников общественных отношений в земельной сфере требуются иные юридические средства: юридические факты, правоотношения, акты реализации, которые характеризуют правовой режим земель РФ с *динамической стороны*. Такой комплексный подход к характеристике правового режима земельного фонда РФ, учитывающей его своеобразие, не позволяет согласиться с существующим в земельном праве довольно традиционным определением правового режима как меры должного (иногда и возможного) поведения по отношению к земле (В.П. Балезин, Б.В. Ерофеев, А.А. Минаева, Е.Н. Никитина, Н.И. Краснов и др.).

Итак, *правовой режим земель РФ* можно определить как особый порядок правового регулирования поведения участников общественных отношений в сфере использования, управления и охраны земель, выражающийся в сочетании юридических средств, направленный на обеспечение рационального использования и охраны земель РФ в интересах всего общества, исходя из положений о земле как о природном объекте, важнейшей составной части природы, природном ресурсе, и создание условий для приобретения, осуществления и защиты прав физических, юридических лиц и публичных образований на земельные участки как объекты недвижимости.

Земли в Российской Федерации (Российский земельный фонд) внутренне неоднородны, состоят из различных видов земель, имеющих определенное экономическое, хозяйственное (целевое) назначение. Целевое назначение земель является основным признаком классификации единого земельного фонда РФ. Неслучайно в качестве основного принципа земельного законодательства в ч. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ названо деление земель по целевому назначению на категории. Категория земель *объединяет* земли, земельные угодья по юридически значимому признаку. Таким признаком законодатель называет целевое назначение земель.

Особое назначение, цель использования, являющаяся основной для всех земель категории, предопределяет наличие специальных норм, устанавливающих правовой режим той или иной категории земель. Таким образом, существует объективная необходимость выделения правового режима отдельных категорий земель.

Правовой режим отдельной категории земель отражает особый порядок правового регулирования поведения участников земельных отношений в зависимости от ее основного (доминирующего) целевого назначения. Определяющими для правового режима категории земель являются не те общие задачи и цели, которые ставит публичная власть при установлении правового режима земель РФ, а конкретные цели, которые вызвали особенности правового регулирования отношений по поводу данной категории земель. Например, для земель сельскохозяйственного назначения это сельскохозяйственное производство, создание защитных лесных насаждений, и иные цели, связанные с сельскохозяйственным производством; для земель на-

селенных пунктов – застройка и развитие населенных пунктов и т.п. Указание на специальные цели использования должно находиться в определении правового режима отдельной категории земель.

Как уже отмечалось выше, каждая категория земель состоит из различных видов земель, имеющих единый правовой режим. Несмотря на наличие общих черт, которые и позволяют распространить на земельные территории правовой режим той или иной категории, возможно установление особого порядка правового регулирования общественных отношений по поводу отдельного вида (субкатегории [7. С. 63]) земель, что позволяет говорить о *правовом режиме вида земель* (субкатегории земель).

В литературе по земельному праву выделение правового режима вида земель связывают с существованием специфики правового регулирования в рамках одной категории земель. Так, в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяют сельскохозяйственные угодья; земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями; земли, предоставленные для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и т.д. Использование и охрана соответствующих видов земель, а также управление отношениями по поводу этих видов земель имеют определенные особенности. Вид земель (в рамках конкретной категории), вернее, ее экономическое, хозяйственное назначение, определяет характер общественных земельных отношений и в ряде случаев требует установления правового режима, отличного от правового режима иных видов земель данной категории. А.П. Анисимов для обозначения правового режима видов земель в рамках одного, общего режима земель поселений вводит термин «субрежим» [7. С. 67].

Использование термина «субрежим» представляется неудачным. Употребление приставки «суб» (лат. – под, близ, около) предполагает, что субрежим является составной частью правового режима категории земель, соответственно, последний не имеет самостоятельного значения и состоит из нескольких субрежимов. Как было показано выше, «правовой режим» связан с *особым* порядком регулирования. Рассматривая любую категорию земель, говоря о ее правовом режиме, мы, тем самым, «вычленим» те особенности, которые характеризуют отношения по использованию, управлению и охране соответствующей категории земель (по сравнению с отношениями по поводу иных категорий земель) и свойственны всем видам земель в рамках данной категории. Наличие особого порядка правового регулирования отношений, объектом которых является отдельный вид земель, позволяет выделять правовой режим вида земель, который отражает специфику правового положения данных земель и отличается от единого правового режима земель категории и от правового режима иных видов земель.

Таким образом, правовой режим категории земель имеет самостоятельное содержание и отличен от правового режима видов земель. В то же время в исследовательских целях, для наиболее полной характеристики категорий, видов (субкатегорий) земель, эффективно и целесообразно раскрывать правовой режим категории

земель через анализ правового режима не только соответствующей категории земель, но и земель РФ, а правовой режим составляющих его видов – через анализ правового режима земель РФ, категории и соответствующей субкатегории земель [8. С. 352]. Так, рассматривая правовой режим земель общего пользования (субкатегория земель), выделяемых на землях населенных пунктах, можно говорить об особенностях правового регулирования отношений по поводу земель общего пользования (*правовой режим в собственном смысле слова*), а также о правовом регулировании отношений по поводу земель населенных пунктов и земель РФ в целом (*правовой режим в широком смысле слова*).

Некоторые авторы термин «правовой режим» употребляют и в отношении *земельных участков* (А.П. Анисимов, Д.С. Бугров, Б.В. Ерофеев, О.И. Красов), а также *части земельных участков* (Н.Л. Лисина, А.А. Минаева). Включение в состав юридических средств, определяющих правовой режим, например правоотношений, позволяет распространить категорию правового режима и на земельные участки, части земельных участков. Так, в отношении собственности, землепользования объектом выступает непосредственно земельный участок. На правовой режим земельных участков прямо указывает норма ч. 1 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ, а в ст. 6 Земельного кодекса РФ часть земельного участка называется в качестве объекта земельных отношений. Правовой режим земельного участка, части земельного участка является *единичным*. А.А. Минаева справедливо отмечает, что применительно к земельным участкам, их частям может быть только правовой режим в широком смысле слова, поскольку «редко можно встретить специальное нормативное регулирование отношений по поводу какого-то конкретного участка и тем более его части» [9. С. 31].

Как можно было заметить, целевое назначение земель является тем классифицирующим признаком, который позволяет весь земельный фонд РФ делить на категории, отдельные виды земель. В то же время анализ действующего законодательства дает основание выделять в качестве юридически значимого критерия установления правового режима земель не только их целевое назначение, но и иные признаки, например местонахождение земель. В частности, Б.В. Ерофеев общий правовой режим земель РФ подразделял на обычный и пограничный, «поскольку в пограничных районах страны действует общий режим государственной границы, а на границах землепользований (угодий) могут вводиться ограничения в режимы использования их в интересах других лиц» [10. С. 350]. В целом, одобряя особое внимание Б.В. Ерофеева к пограничному правовому режиму, нельзя согласиться с тем, что правовой режим пограничных территорий должен быть отнесен к категории общего правового режима земель РФ.

Правовой режим земель РФ (как это было показано выше) имеет общее значение и распространяется на все земли в пределах государственных границ РФ. Вряд ли можно оспорить, что общие правила об установлении в России многообразия форм собственности на землю; об осуществлении правового регулирования земельных отношений исходя из представлений о земле как о при-

родном объекте, природном ресурсе, объекте права собственности; о платности использования земли и т.п. применяются независимо от того, о каких землях идет речь, в том числе расположенных на приграничных территориях. Другое дело, что близость (смежность) с российской государственной границей определяет национальный интерес в установлении дополнительных ограничений и иных особенностей в предоставлении, использовании, управлении и охране приграничных земель. Поэтому, например, земельные участки, расположенные на приграничных территориях, не предоставляются в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам (п. 3 ст. 15 ЗК РФ, п. 5 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ»). В данном случае определяющим при установлении правового режима приграничных территорий является не категория земель (и соответствующее целевое назначение), а ее определенное местоположение. В состав земель приграничной территории, кроме пограничной зоны, входящей в состав земель специального назначения (земель обороны), могут входить территории иных категорий земель: земель населенных пунктов, особо охраняемых территорий, водного фонда (см. ст. 3 Закона РФ от 01.04.93 г. № 4730-1 «О государственной границе РФ»).

Принятое в последние годы законодательство об особых экономических зонах, под которыми понимаются определяемые Правительством РФ части территорий Российской Федерации, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности (ст. 2 ФЗ от 22.07.05 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах Российской Федерации»), также позволяет говорить об установлении правового режима земельных участков в пределах границ особых экономических зон. В зависимости от типа создаваемой особой экономической зоны ее территория может включать в свой состав различные виды земель. Так, в соответствии с ч. 3.1 ст. 5 названного закона земельные участки для создания туристско-рекреационной особой экономической зоны могут относиться к землям лесного фонда, землям особо охраняемых территорий и объектов, в том числе землям национальных парков. ФЗ «Об особых экономических зонах Российской Федерации» содержит специальные правила об управлении, пользовании и распоряжении земельными участками в

границах особых экономических зон. Например, в особой экономической зоне, за исключением туристско-рекреационной особой экономической зоны, не допускается размещение объектов жилищного фонда.

Таким образом, в земельном праве необходимо выделять понятие *сложного правового режима*, который в широком смысле включает правовой режим исследуемой земельной территории, угодья (например, правовой режим приграничных территорий, правовой режим застроенных территорий), а также дополнительно правовой режим категорий (субкатегорий) земель, правовой режим земель РФ. Изучение сложных правовых режимов будет способствовать развитию земельно-правовой науки, выявлению специфики соответствующих земельных отношений, дальнейшему совершенствованию законодательства.

Изложенное выше дает основание для выделения:

– *общего правового режима*: правовой режим земель РФ, земельного фонда РФ;

– *особенного правового режима*: правовой режим категории земель;

– *отдельного правового режима*: правовой режим вида (субкатегории) земель.

В данном случае основанием для классификации правовых режимов является экономическое, хозяйственное значение земель – ее целевое назначение, это вертикальный срез исследуемого явления, предполагающий определенную иерархию (любой вид земель относится к определенной категории и является частью земельного фонда РФ, что предопределяет наличие общих юридических средств, составляющих правовой режим объектов). Нормативные правовые акты, формирующие каждый последующий правовой режим, считаются специальными по отношению к нормативным правовым актам, определяющими предыдущий правовой режим. Горизонтальный срез охватывает земли РФ независимо от их категории, вида, а по иным юридически значимым критериям (признакам) позволяет говорить о сложных правовых режимах земельных территорий, земельных угодий. Такая дифференциация правовых режимов диктуется своеобразием задач, стоящих перед законодателем при регулировании земельных отношений, определяется многообразным значением земли и необходимостью учета соответствующих государственных и общественных интересов в земельной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 213 с.
2. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 157 с.
3. Евтихийев И.И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929.
4. Земельное право. М., 1940. 256 с.
5. Правовой режим земель // Закон. 2007. № 1.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М., 1989. 288 с.
7. Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в РФ: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. 409 с.
8. Общая теория советского земельного права. М., 1983. 357 с.
9. Понятие «правовой режим» и его значение в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. 2005. № 1.
10. Ерофеев Б.В. Земельное право России. М., 2000. 650 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 17 апреля 2008 г.