

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ

1. Понятие правового режима земель (его основные элементы).
2. Содержание правового режима земель. Признаки (наличие объекта (категории земель или земельного участка), государственного регулирования данного режима (органов, форм регулирования); круга субъектов земельных правоотношений, прав и обязанностей субъектов и тд.).

1.

В науке земельного права под **правовым режимом земель** понимается совокупность правовых норм, определяющих сущность и состав элементов этого понятия: права собственности на землю, прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков, управления в сфере охраны и использования земель, правовой охраны земель, а также мер юридической ответственности за земельные правонарушения. В практическом смысле **правовой режим земель** можно определить как установленный в законодательстве порядок их охраны и использования.

Наука земельного права и его учебная дисциплина, имеющие своей задачей системное и полное изложение содержания правового регулирования, устойчиво оперируют понятием «правовой режим земель», которое отражено лишь в ряде нормативных актов без раскрытия содержания этого понятия. Нет четкого определения правового режима и в земельно-правовой науке, а определения, данные в дореформенный период, не подходят к современной практике и теории земельного права, поскольку они базировались на монопольном праве исключительной государственной собственности на землю.

Исследуя понятие «правовой режим земель» и раскрывая его содержание, можно прийти к следующим основным выводам.

1. Под понятием «режим» (в переводе с французского - «порядок») можно понимать установленную законом систему общественных отношений по использованию земель. Этот режим может быть установлен для всех земель Российской Федерации, а может быть особым для определенных категорий земель и местностей. Например, в местах проживания и деятельности малочисленных народов и этнических групп может быть установлен особый правовой режим использования земель; в целях создания необходимых условий для охраны земель

оздоровительного назначения, лечебных природных факторов курортов могут устанавливаться зоны с особыми условиями (режимом) использования (охранные зоны, округа санитарной охраны и другие зоны).

2. Обязательным элементом правового режима является определение границ его распространения, а поэтому в РФ выделяются категории земель, на которых устанавливается общий правовой режим с учетом специфики каждой земельной категории, и земельные угодья с правовым режимом, конкретизирующим общий режим применительно к особенностям данных земельных угодий. Так, на землях поселений действует режим застройки земель жилыми и иными помещениями, являющийся общим для всей этой земельной категории; на земельных же участках, являющихся землями общего пользования, применяется особый режим застройки, выражающийся в возведении только тех строений и сооружений, которые соответствуют целевому назначению этих угодий и не противоречат ему.

В силу этого наличие объекта правового режима, его границ, определяющих пределы действия данного режима, является первым условием и элементом правового режима земель. Правовой режим земель, присущий всему составу земель России, разделяется на правовые режимы категорий земель, которые, в свою очередь, разделяются на правовые режимы составляющих категорий земельных угодий.

Объектом общего правового режима является весь состав земель Российской Федерации в пределах ее государственных границ. Общий правовой режим можно подразделить на обычный и пограничный, поскольку в пограничных районах страны действует общий режим государственной границы, а на границах землепользования (угодий) могут вводиться ограничения в режиме использования их в интересах других лиц.

Объектом особого правового режима являются земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, транспорта и иного назначения; земли особо охраняемых территорий; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Особый правовой режим категорий земель носит общий характер и применяется в полной мере только там, где его действие не изменяется действием специального режима земельного участка, входящего в данную категорию земель. Так, категория «земли сельскохозяйственного назначения» используется для нужд сельского хозяйства, однако, если нужды конкретного сельхозпредприятия выразятся в прокладке

железнодорожного подъездного пути на сельхозземлях, то используется режим земель транспорта.

Земельные угодья являются объектом специального правового режима, который действует с учетом требований общего режима земельной категории; Например, на принадлежащей населенным пунктам территории могут находиться земли сельскохозяйственного использования и других населенных пунктов, однако принцип их приоритета, действующий для земель сельскохозяйственного назначения, на территориях поселений ни применяется, поскольку их приоритетной целью является обеспечение городской застройки, осуществляемой в соответствии с генеральными планами и проектами планировки и застройки.

2.

Важным элементом правового режима земель является порядок государственного регулирования использования земель, в котором можно выделить следующие аспекты:

а) органы, осуществляющие это регулирование. К их числу относятся государственные органы общей компетенции и специальной компетенции. Так, ЗК относит государственные органы представительной и органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления к числу органов общей компетенции в области регулирования земельных отношений, а Государственный комитет по земельной политике и его органы на местах, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ к органам специальной компетенции.

Данная градация основана на тех видах функций, которые эти органы осуществляют в соответствии со своими полномочиями в отношении земель. Например, если сельская, поселковая администрация осуществляет все виды предоставления земельных участков из земель муниципальной собственности в любую форму использования, то комитет по земельным ресурсам и землеустройству на местах выдает разрешения (лицензии) для проведения работ, связанных с изучением и использованием земельных ресурсов;

б) порядок государственного регулирования использования земель, формы регулирования земельных отношений на конкретных землях. В законе выделяются следующие формы регулирования:

- установление правил получения земель в использование на правах собственности, землевладения, землепользования и аренды, правил осуществления этого использования и правил прекращения или приостановления такого использования. Так, ЗК РФ определяет

порядок регулирования государственными органами процедуры получения земельных участков в собственность и другие основания использования; пожизненно наследуемое владение; постоянное (бессрочное) пользование и т. д.; основания и порядок принятия участка к использованию; общие правила и обязанности лиц, использующих землю; основания прекращения прав на использование земли и т. п.;

- контролирование отдельных видов деятельности лиц, использующих землю по осуществлению хозяйствования на данной земле. Например, контроль за строительством, которое осуществляется по согласованию с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранительными органами;
- вмешательство в эту деятельность при наличии определенных фактов и государственных потребностей. Так, органы комитета по земельным ресурсам и землеустройству привлекают к ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства; земельные участки могут быть изъяты (выкуплены) органами, специально на то уполномоченными, для государственных или муниципальных нужд; права лиц, использующих землю, могут быть ограничены в интересах других лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

4. Третьим элементом правового режима земель является наличие круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать установленные правила земельного режима. Их можно подразделить на следующие группы:

а) лица, использующие землю на праве собственности, землевладения, землепользования и аренды, круг правомочий которых различен в зависимости от оснований использования. Например, если собственники земель обладают всеми правомочиями, предусмотренными ЗК РФ, то землевладельцы лишены некоторых прав, предусмотренных этим кодексом. Конкретные права землевладельцев и землепользователей по использованию земельных участков, устанавливаются договором, по которому получен земельный участок;

б) лица, не использующие данный земельный участок, но в силу своей предусмотренной законом деятельности обязанные соблюдать правовой режим земель. Так, по пахотным землям как сельскохозяйственным угодьям и произрастающим на них посевам запрещается проезд, складирование материалов и другие действия, допустимые в других местах (дороги, свалки мусора и т. п.).

5. Четвертым элементом правового режима земель является содержание прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений, участвующих в сфере действия правового режима тех или иных земель.

Эти права и обязанности зависят от:

а) объекта земельно-правового режима. Так, на землях рекреационного назначения запрещается уставная и иная деятельность граждан и юридических лиц, препятствующая использованию этих земель по их целевому назначению;

б) от субъектов земельных правоотношений, находящихся в сфере действия земельно-правового режима. Например, иностранным гражданам и юридическим лицам, а также лицам без гражданства не могут предоставляться в аренду земельные участки, входящие в состав земель особо охраняемых территорий;

в) от особенностей правового режима категорий земель и земельных угодий. Так, в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп в случаях, предусмотренных законодательством, допускается традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов, т.е. допускается на этих землях режим, отличный от режима иных земельных угодий, которые должны использоваться эффективно;

г) от обстановки в данной местности, возникающей на данный конкретный момент. Так, в местностях, объявленных в установленном порядке зонами чрезвычайной экологической ситуации, ограничиваются отдельные виды землепользования и природопользования (п. 3 ст. 58 Закона «Об охране окружающей природной среды»), а на земельных массивах, объявленных зонами экологического бедствия, ограничиваются все виды природопользования (п. 2 ст. 59 указ. Закона).

6. Наконец, пятым элементом правового режима земель является наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану правового режима использования земель от нарушений, которые выражаются в следующем:

а) наличие мер юридической ответственности за нарушения правового режима. Так, в случае систематического нарушения установленных режимов использования земель право собственности, землевладения, землепользования и аренды на них может быть прекращено; в случае нарушения законодательства, которым установлен тот или иной режим земель, наступает соответствующая юридическая ответственность;

б) наличие правового механизма, обеспечивающего восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки с землей, совершенные в нарушение установленного правового режима данной земли, признаются недействительными с момента их совершения;

в) наличие правового механизма, обеспечивающего предотвращение нарушений земельного режима, т.е. наличие в законодательстве профилактических правовых мер. Так, в целях предотвращения химического, бактериального, радиоактивного и другого загрязнения почв законом устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций в почве, что позволяет предотвратить ущерб, причиняемый земле неизбежными отходами производства (ст. 25-27 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

1. Понятие «правовой режим земель» лишь упоминается в действующем законодательстве, однако не раскрывается его содержание, которое позволило бы наиболее полно и системно усвоить содержание земельно-правового регулирования.

2. Правовой режим земель — установленный законом порядок государственного регулирования и охраны земли, обеспеченный мерами предупреждения правонарушений и установленной ответственности за их совершение.

3. Обязательными элементами и признаками правового режима земель является наличие объекта (категории земель или земельного участка) государственного регулирования данного режима (органов, форм регулирования); круга субъектов земельных правоотношений, обязанных соблюдать правила земельного режима; прав и обязанностей субъектов, которые зависят от особенностей объекта земельного режима, от особенностей земли как объекта правового режима, от обстановки, существующей на данном земельном режиме; системы правовых мер, обеспечивающих охрану данного режима от нарушений.

4. Правовой режим земель можно подразделить на общий, присущий всему составу земель Российской Федерации; особенный, присущий отдельным категориям земель; и специальный (конкретный), присущий конкретным земельным участкам.

5. Общий и особенный правовые режимы земель действуют в части, не исключаемой действием специального правового режима, и, вместе с тем, специальный правовой режим действует с учетом положений общего земельно-правового режима.