

УДК 349.41

Е.С. Болтанова**ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ**

Рассматривается структура правового режима земель и обосновывается выделение ее элементов.

Ключевые слова: правовой режим, элементы правового режима земель, структура правового режима земель.

Хотя специальных монографических исследований об элементах правового режима в земельном праве не проводилось, анализируя отечественные работы, можно заметить, что спектр мнений по данному вопросу довольно разнообразен. Большинство авторов включают в содержание правового режима земель такие элементы, как право собственности на землю, право пользования землей (иные виды прав на землю), управление в сфере использования и охраны земель. Также к основным элементам правового режима некоторые исследователи относят: порядок предоставления земель, охрану земель или правовую охрану земель, права и обязанности лиц, использующих земельные участки, меры ответственности за нарушение законодательства. В последние годы отдельные авторы выделяют оборотоспособность, правовое регулирование оборота земельных участков, государственную регистрацию прав.

Рассматриваемый вопрос об элементах правового режима тесным образом связан с определением правового режима земель, земельных участков. Правовой режим – явление системное и крайне сложное, и это обстоятельство накладывает свой отпечаток на его архитектуру. При классификации правовых режимов по экономическому, хозяйственному значению земель – ее целевому назначению – возможно проведение вертикального среза данного явления и выделение 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; единичного правового режима – правовой режим земельного участка. Такой подход предполагает определенную иерархию, поскольку любой вид земель относится к определенной категории и является частью земельного фонда РФ и 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, определяющим предыдущий правовой режим.

Поскольку правовой режим земель – это особый порядок правового регулирования земельных отношений, то, прежде всего, элементы правового режима можно рассмотреть с точки зрения формы их проявления и, соответственно, выделить юридические средства, с помощью которых осуществляется

правовое регулирование земельных отношений. Как справедливо было замечено А.В. Малько, О.С. Родионовым, «отсутствие основных структурных элементов правового режима, соответствующих основным элементам механизма правового регулирования, само по себе превращает правовой режим в недостроенную, нерабочую конструкцию» [1. С. 22]. Через использование юридических (правовых) средств происходит упорядочение значимых для права явлений (общественных отношений).

Традиционно к юридическим средствам относят правовые нормы, юридические факты, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, правоприменительные акты как факультативный элемент. Правоприменительный акт часто опосредует правоохранительную сферу и выступает завершающим юридическим фактом при привлечении лица к юридической ответственности за совершенное правонарушение. В рамках охранительных отношений происходит обеспечение восстановления нарушенных прав и законных интересов.

Содержательная сторона правового режима земель, земельных участков определяется спецификой объекта и теми участками социально-экономической действительности, которые охватываются рассматриваемым понятием. С содержательной стороны правовой режим земель характеризуется включением в его определение таких элементов, как право собственности, иные виды прав на земельные участки, управление в сфере использования и охраны земель, правовая охрана земель, юридическая ответственность за земельные правонарушения. Многообразие элементов правового режима земель предопределено дифференцированным подходом к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы (п. 10 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ).

В ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, ч. 1 ст. 212 ГК РФ закрепляется общее правило о признании в Российской Федерации множественности форм собственности, в том числе на землю. Особое правовое регулирование общественных отношений собственности на земельные участки обеспечивается не только нормами Гражданского кодекса, но и иными нормативными правовыми актами (в частности, гл. 3 ЗК РФ, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Специальные правила, регулирующие земельные отношения собственности, в ряде случаев ограничивают субъектный состав этих отношений, содержат особые основания их возникновения, изменения и прекращения (например, разграничение права собственности на землю). Не случайно в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ провозглашено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Как известно, подобное положение было включено в ч. 3 ст. 209 ГК РФ.

Включение права собственности на землю в элементы общего правового режима земель (земельного фонда РФ) обусловлено установлением презумпции государственной собственности на землю (ч. 2 ст. 214 ГК РФ, п. 1 ст. 16 ЗК РФ) безотносительно индивидуализации земельных участков.

Производный от права собственности характер имеют иные виды прав на земельные участки. Иным видам прав на землю свойственно наличие как неких «частных» особенностей (например, установление законодательством в отдельных случаях предельных сроков договора аренды), так и специфической системы, что находит отражение в правовом режиме земель.

Права и обязанности лиц, использующих земельные участки, порядок предоставления земельных участков, основания и порядок прекращения прав на земельные участки могут быть рассмотрены только в системе соответствующих прав на земельные участки (вещных или обязательственных) и выделение их как самостоятельных элементов правового режима вызывает сомнение. Например, в ст. 13, 40–42 ЗК РФ содержится общий перечень прав и обязанностей собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков по их использованию и охране, но каждому виду права на земельный участок присуще свое содержание, особенности субъектного состава, специфика которых учитывается при правовом регулировании соответствующих отношений в их взаимосвязи.

Основания возникновения, прекращения прав на земельные участки являются теми жизненными обстоятельствами, с наступлением которых правовые нормы связывают соответствующие правовые последствия. Юридический факт является тем рычагом, который приводит юридическую норму в действие и влечет за собой наступление юридических последствий [2. С. 165]. Порядок возникновения, прекращения прав опосредуется нормами процедурного характера, которые неразрывно связаны с материально-правовыми нормами, регулирующими право собственности и иные виды прав на земельные участки.

Включая в правовой режим не только правовые нормы, но и иные юридические средства, выделим самостоятельный элемент правового режима земель: «управление в сфере использования и охраны земель». Мероприятия по государственному земельному надзору, земельному контролю, государственному мониторингу земель и т.п. позволяют выявлять изменения в состоянии земель, которые чаще всего являются следствием негативных процессов, и своевременно принимать меры по устранению последствий выявленных нарушений. Целями охраны земель также являются предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности и обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности (см. ч. 2 ст. 12 ЗК РФ).

В ст. 100 ЗК РСФСР 1991 г. охрана земель понималась как система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв. Действующий Земельный кодекс отказался от легального определения охраны земель, но в современной юридической литературе справедливо охрана земель рассматривается как система различных мероприятий.

Охрана земель направлена на обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, сохранение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 2 ст. 9, 42 Конституции РФ). В развитие конституционных положений земельное законодательство провозглашает приоритет охраны земель как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества (п. 2 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ). В конечном итоге от эффективной реализации мер по охране земель, как и иных компонентов природной среды, зависит жизнь, здоровье и благосостояние настоящих и будущих поколений, благоприятное состояние окружающей среды и устойчивое развитие территорий.

Анализируя правовой режим земель, нельзя не заметить, что речь должна идти о правовой охране земель, о правовых мероприятиях.

С одной стороны, земельное законодательство содержание правовых мер по охране земель раскрывает через дополнительные обязанности по проведению конкретных мероприятий, возлагаемых на лиц, использующих земельные участки (ч. 1 ст. 13, 42 ЗК РФ, гл. 3 ФЗ от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»). Здесь мы наблюдаем «вторжение» земельного законодательства в сферу гражданского законодательства (правовое регулирование имущественных отношений) и появление земельно-имущественных правовых отношений с присущим только им содержанием. С другой стороны, правовую охрану земель составляют определенные направления деятельности как представительных (принятие федеральных, региональных и местных программ по охране земель), так и исполнительных (утверждение гигиенических нормативов, санитарных правил и норм, консервация земель, осуществление государственной экологической экспертизы и т.д.) государственных органов и органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что ст. 13 ЗК РФ меры по охране земель включает в содержание прав на земельные участки и содержание управленческих функций органов государственной власти, органов местного самоуправления (также см. гл. 11, 12 ЗК РФ), существует некоторая группа охранительных норм, распространяющаяся и на иных лиц. Эта группа норм и урегулированных ими общественных отношений пусть и незначительна, но нормы и отношения не становятся от этого менее ценными. Примером такого рода норм служат положения, содержащиеся в ст. 42 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 15 ФЗ от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», ч. 4 ст. 12 ФЗ от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 1.4 СанПиН 2.1.2.2645-10 («Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях»), п. 1.2 СанПиН 2.1.7.1287-03 («Почва, очистка населенных мест, бытовые и промышленные отходы, санитарная охрана почвы. Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы») и др. В названных актах различные обязанности в сфере охраны земель возлагаются на лиц, эксплуатирующих жилые здания и поме-

щения; эксплуатирующих объекты различного назначения, в том числе и те, которые могут оказывать неблагоприятное воздействие на состояние почв; ответственных за выполнение работ по проектированию и строительству объектов, их финансирование и (или) кредитование.

Как можно заметить, сфера действия даже приведенных выше актов весьма обширна. Не стоит забывать и о том, что земельное законодательство отнесено к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ, ч. 1 ст. 2 ЗК РФ), что предполагает принятие специальных правил, регулирующих отношения по охране земель, с учетом географических, демографических, природных, исторических и иных факторов. Например, в соответствии со ст. 25 Закона Ненецкого автономного округа от 15.03.2002 г. № 341-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» на землях, занятых оленьими пастбищами, в период отсутствия устойчивого снежного покрова запрещается движение вне отведенных дорог вездеходных транспортных средств на гусеничном и колесном ходу (двигателях), а также грузового транспорта. В исключительных случаях в целях, связанных с оленеводством, в порядке, установленном администрацией округа, могут выдаваться специальные разрешения.

Помимо изложенного хотелось бы обратить внимание на тот факт, что исключение из состава правового режима земель их правовой охраны создает реальную опасность ослабления научного интереса к теоретическим и практическим проблемам, возникающим при правовой охране земель, земельных участков. Рассмотрение охранительных мероприятий исключительно «под углом» и с позиции «прав на землю», «управления в сфере использования и охраны земель» может привести к потере связующих элементов, наличие которых позволяет говорить о правовой охране как о публично-правовом системном образовании.

Самостоятельное значение имеет такой элемент правового режима земель, как юридическая ответственность за земельные правонарушения. Поскольку данное положение для науки земельного права является спорным, в обоснование такого вывода хотелось бы привести следующие доводы.

Во-первых, ст. 74, 75 ЗК РФ определяют, что за земельные правонарушения наступает административная, уголовная, дисциплинарная ответственность. Традиционно в науке земельного права выделяют и гражданско-правовую ответственность за земельные правонарушения. Земельное правонарушение независимо от того, каким нормативным правовым актом предусмотрена ответственность за его совершение, включает в свой состав специфический общий объект (охраняемые правовыми нормами земельные общественные отношения) и объективную сторону (противоправное деяние, нарушающее правовые нормы, регулирующие земельные отношения).

Во-вторых, представляется не случайным закрепление в ст. 74, 75 буквально следующих положений: «лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством» и «порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе...». Акцент

сделан на порядке привлечения к ответственности – процессу (процедуре) применения мер ответственности к земельным правонарушителям.

Безусловно, КоАП и УК РФ определяют составы соответственно правонарушения/преступления, но их появление в административном, уголовном законодательстве обусловлено исключительно существованием материально-правовых норм земельного законодательства, устанавливающих соответствующие обязанности по использованию, охране земель, управлению в сфере использования и охраны земель. Поэтому применение норм КоАП, УК РФ невозможно без определения сущности, содержания основных понятий, закрепленных земельным законодательством. Нормы земельного права позволяют определить наличие (отсутствие) противоправности в деянии субъекта. Кроме того, для земельного правонарушения характерно наступление негативного последствия в земельно-правовой сфере или реальная угроза такого наступления.

То же самое можно сказать и применительно к дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения. С теми лишь дополнениями, что этот вид ответственности применяется к определенному субъекту и характеризуется не только нарушением норм земельного законодательства (которые работник в силу своего трудового (служебного) положения знал или должен был знать), но и неисполнением или ненадлежащим исполнением работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей (ст. 192 ТК РФ).

В-третьих, исходя из функций, присущих юридической ответственности, можно утверждать, что институт юридической ответственности за земельные правонарушения способствует эффективности земельно-правовых норм, достижению тех целей, ради которых принимаются земельно-правовые нормы.

В-четвертых, как правовой институт юридическая ответственность за земельные правонарушения является комплексным образованием, включающим материальные, процессуальные, процедурные правовые нормы различной отраслевой принадлежности, разграничить которые не всегда возможно. Не случайно О.С. Колбасов подчеркивал, что «ответственность в области земельного права представляет собой сложное явление, выходящее по своему содержанию за рамки этой отрасли права. Применение мер ответственности в различных случаях нарушения земельного законодательства может относиться не только к земельному, но и уголовному, административному, трудовому, гражданскому праву» [3. С. 321].

Думается, ошибочна позиция некоторых авторов в выделении оборотоспособности земель, правового регулирования оборота земель как особых структурных частей правового режима земель. Безусловно, оборотоспособность как свойство земельного участка оказывает влияние на его правовой режим. Оборотоспособность (а точнее – ее вид) предопределяет форму ответственности на земельный участок и его возможность быть предметом сделок, переходить к третьим лицам в порядке универсального правопреемства. Так, изъятые из оборота земли не предоставляются в частную собственность и не могут быть предметом сделок, предусмотренных гражданским законодательством (ч. 2 ст. 27 ЗК РФ). Правовое регулирование оборотоспособности по своей природе – правовое регулирование отношений собственности на зе-

мельные участки, и нет каких-либо оснований искусственно «вырывать» правила об оборотоспособности земельных участков из института права собственности на землю. Соответственно, общественные отношения по оборотоспособности земельных участков являются составной частью группы общественных отношений права собственности на землю.

Выделяя в правовом режиме самостоятельной его частью оборотоспособность земель, мы тем самым нарушаем единство критерия выделения элементов правового режима земель. Оборотоспособность лишь одна из характеристик земельных участков, земель, а содержанием правового режима (как следует из всего вышеизложенного) являются определенные участки социально-экономической действительности, обладающие внутренним единством.

И наконец, о новой тенденции выделения государственной регистрации прав как элемента правового режима. Государственная регистрация не имеет «всеобъемлюще-обязательного» значения. Права на земельные участки, возникшие до 31.01.1998 г., признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации, которая проводится по желанию правообладателей (ст. 6 ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Переход прав на земельные участки при реорганизации юридических лиц, наследовании земельных участков не связан с моментом государственной регистрации (см. ст. 218, 1152 ГК РФ). Да и в целом российское законодательство не устанавливает «обязанности правообладателя и правоприменителя перед государством регистрировать переход права» [4. С. 123].

Государственная регистрация прав «обслуживает» сферу возникновения, прекращения прав на недвижимое имущество и в свете этого входит в характеристику этих прав, является частью элементов права собственности, иных видов прав на земельные участки в общей системе правового режима земель, земельных участков.

Одной из главных классификаций юридических норм, правоотношений признается их деление на регулятивные и охранительные. Несмотря на довольно условное деление, считается, что регулятивные правоотношения связаны с установлением позитивных прав и обязанностей и их реализацией, охранительные правоотношения возникают в результате нарушения правовых предписаний и их цель – защита существующего правопорядка, возмещение причиненного вреда, наказание нарушителей [5. С. 129, 157].

В целом нормы, устанавливающие правовой режим земель, являются нормами позитивного регулирования, и на их основе возникают и развиваются регулятивные правоотношения собственности, иных прав на земельные участки, охраны земель и управления в земельной сфере. Установлением правового режима земель преследуются две основные цели правового регулирования земельных отношений: обеспечение рационального использования и охраны земель РФ в интересах всего общества и создание условий для приобретения, а также осуществление и защита прав физических, юридических лиц и публичных образований на земельные участки. Первая цель обусловлена общественным интересом в сохранении земли как природного ресурса, природного объекта, компонента природы, вторая цель – интересом отдельных личностей в использовании земельных участков как объектов недвижи-

мости. Соответственно, можно говорить о публично-правовых и частноправовых регулятивных элементах правового режима земель. Юридическая ответственность за земельные правонарушения, прежде всего в статистическом своем состоянии, как совокупность правовых норм, выступает обеспечительным элементом правового режима земель.

Таким образом, в структуре правового режима земель с содержательной стороны надлежит выделять такие элементы, как право собственности на землю и иные виды прав на землю, которые имеют частноправовой регулятивный характер, управление в сфере использования и охраны земель и правовую охрану земель, которые имеют публично-правовой регулятивный характер, и юридическую ответственность за земельные правонарушения как обеспечительный элемент правового режима. Изложенное применимо ко всем видам правового режима земель (общему, особенному и отдельному), а также к правовому режиму земельного участка (единичному правовому режиму).

Литература

1. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19–25.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. 360 с.
3. Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик / Под ред. Г.А. Аксененка, Н.А. Сыродоева. М., 1974. 352 с.
4. Хаскельберг Б.Л. Гражданское право: Избранные труды. Томск, 2008. 438 с.
5. Теория государства и права: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. М., 1997. 432 с.