

Уяснение понятия «правовой режим земель» является необходимым для выявления сути земельного права как регулятора земельных отношений, поскольку именно через данное понятие отражается особый характер регулирования общественных отношений, возникающих по поводу земли.

В науке земельного права под правовым режимом земель понимается совокупность правовых норм, определяющих сущность и состав элементов этого понятия: права собственности на землю, права 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 правонарушения¹.

В практическом смысле *правовой режим земель* можно определить как установленный в законодательстве порядок их охраны и использования.

Понятие «правового режима земель» применимо как ко всем землям Российской Федерации (общий правовой режим земель), для отдельных категорий и видов земель (особый правовой режим) и для конкретных, индивидуально определенных земельных участков.

Объектом *общего правового режима* являются все земли Российской Федерации и он означает определенный режим законности и правопорядка, т.е. земельный правопорядок². Например, согласно первому принципу земельного законодательства, закрепленному в ст. 1 (п. 1) Земельного кодекса РФ, все земли, вне зависимости от целевого предназначения, формы собственности, вида разрешенного использования, ведомственной принадлежности рассматриваются как основа жизни и деятельности человека, природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы, природный ресурс, и одновременно как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю. Данный принцип нашел развитие в ст. 12 ЗК РФ, в соответствии с которой использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Объектом *особого правового режима* являются земли определенной категории или вида земель: земли сельскохозяйственного назначения; земли поселений; земли промышленности, энергетики, транспорта, обороны, безопасности и иного назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Деление земель по целевому назначению на категории является принципом земельного законодательства (пп. 8, п. 1, ст. 1 ЗК РФ), означающим, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Аналогичная норма содержится в ст. 7 (п. 2) ЗК РФ, согласно которой 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 проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Понятие «правовой режим земель определенной категории» дает возможность определить порядок охраны и использования конкретной категории земель, возможность использования земель на основании различных титулов (постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное временное пользование, аренда и др.), особенности осуществления различных управленческих функций в отношении соответствующей категории земель и т.д.¹

Необходимо отметить, что 21 декабря 2004 года Государственной Думой принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», регулирующий отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

Средством уточнения и детализации правового режима определенной категории земель служит зонирование территории (территориальное зонирование), предусмотренное земельным и градостроительным законодательством РФ. Зонирование территорий в России представляет собой дополнительный по отношению к подразделению земель на категории способ регулирования использования земель, как правило, в пределах отдельных категорий.

В соответствии со ст. 83 (п. 2) Земельного кодекса РФ, порядок использования земель

поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны, причем документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления (правилами землепользования и застройки).

Статья 85 Земельного кодекса РФ определяет, что в состав земель поселений в соответствии с градостроительными регламентами могут входить следующие территориальные зоны: жилые; общественно-деловые; производственные; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационные; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иные территориальные зоны.

Ныне утративший силу Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. (ст. 1) определял территориальное зонирование как деление территории на зоны при градостроительном планировании развития территорий и поселений с определением видов градостроительного использования установленных зон и ограничений на их использование. Действующий Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ вместо понятия «территориальное зонирование» использует термин «градостроительное зонирование», означающий зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Зонирование как метод регулирования использования земель впервые был применен в США. В начале двадцатого столетия в нескольких городах были приняты ордонансы (решения) муниципалитетов, ограничивающие высоту сооружаемых зданий для обеспечения охраны здоровья и безопасности населения. Ордонансы по зонированию, как правило, определяют цели использования определенных земель, типы и размер сооружений, которые могут быть построены в этих районах, а также порядок их размещения. Применительно к жилым зданиям нередко устанавливаются требования, касающиеся минимального размера земельных участков, высоты этажей зданий. Специальные зоны с особыми требованиями к сооружениям устанавливаются для аэропортов, зон исторической застройки.

Зонирование применяется также в отношении земель особо охраняемых природных территорий, например национальных природных парков. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 14.03.95 г. № 33-ФЗ (в ред. от 22.08.04 г.), на территориях

национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. На их территориях могут быть выделены различные *функциональные зоны*, в том числе: заповедная, особо охраняемая, познавательного туризма, рекреационная, охраны историко-культурных объектов, обслуживания посетителей и др.

Выделяют также экологическое зонирование, которое предусмотрено Федеральным законом от 01.05.99 г. № 94-ФЗ (в ред. от 22.08.04 г.) «Об охране озера Байкал».

Элементом понятия «правовой режим земель» является и разрешенное использование земельного участка, однако оно применимо для тех категорий земель, в отношении которых осуществляется территориальное зонирование¹. В действующем законодательстве не дается определения понятия «разрешенное использование». В то же время, оно крайне важно для лица, непосредственного использующего земельный участок. Когда на основании территориального зонирования определены виды разрешенного использования, то лицо, использующее земельный участок, вправе выбрать любой вид разрешенного использования без каких-либо дополнительных разрешений и согласований.

В науке земельного права выделяют «смешанный земельно-правовой режим»¹. Это обусловлено тем, что земли одного целевого назначения могут находиться в составе земель другого назначения. Так, в состав земель поселений могут входить земельные участки иного целевого назначения, например - сельскохозяйственного использования.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение земельного правоотношения.
2. Как классифицируются земельные правоотношения в зависимости от содержания правоотношения?

3. Назовите субъектов земельных правоотношений.

4. Что является непосредственным объектом земельных правоотношений?

5. Что понимают под правовым режимом земель?