

УДК 347.214.2

Система ограничений гражданских прав на земельные участки в особо охраняемых природных территориях



Лунева Е.В.

Аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматривается система ограничений гражданских прав как внешняя правовая среда, под влиянием которой формируются особенности земельных участков в особо охраняемых природных территориях как специфического недвижимого имущества. Предлагаются авторские классификации ограничений.

Ключевые слова: система, ограничение гражданских прав, земельный участок, особо охраняемая природная территория, публичный интерес, частный интерес.

Всякое субъективное право имеет пределы осуществления. И это не случайно, поскольку границы – неотъемлемое свойство любого субъективного права, при отсутствии которых оно превращается в произвол [1, с. 22]. Проблема соразмерности и справедливости ограничений в любой сфере отношений остается актуальной и в настоящее время, поскольку экстраполируется на вопросы оптимального балансового соотношения частных и публичных интересов [2]. Конфликт последних явно выражен при сужении гражданских прав на земельные участки в особо охраняемых природных территориях (далее ООПТ), что предопределяет необходимость решения ряда научных и практических задач. Цель настоящего исследования: сформировать целостное представление о лимитирующих правовых инструментах как внешней правовой среды, под влиянием которой происходит трансформация цивилистических конструкций в области имущественных отношений, объектами которых являются земельные участки в ООПТ.

Легальное определение «ограничений» дается в Федеральном законе от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ (с изм. от 07.05.2013 г.) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [3], согласно которому под ними понимаются условия, запрещения, направленные на стеснение правообладателя в осуществлении вещных прав на определенные объекты недвижимого имущества. Этимологически «запрещение» есть то же самое, что и «запрет» [4, с. 211], поэтому делаем вывод о

том, что законодатель не разграничивает понятия «ограничения» и «запреты», поскольку дефиницию первой категории определяет через вторую. В юридической науке одни ученые считают запреты разновидностью ограничений [5, с. 65; 6, с. 95, 96; 7, с. 26], другие, наоборот, проводят их размежевание на том основании, что первые исключают любую деятельность [8, с. 6], вторые же рассчитаны не на полное вытеснение общественного отношения, а на удержание его в жестко ограничивающих рамках [9, с. 157; 10, с. 17; 11, с. 10, 11]. Однако к данной проблеме необходимо подходить комплексно. Действительно, бывают полные запреты, исключающие все действия, а есть и другие, не допускающие совершать их определенный объем (частичные запреты). Например, в пределах ООПТ запрещаются не все виды гражданско-правовой деятельности, а только те, которые не связаны с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотрены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Стало быть, частичные запреты обладают ограничивающим действием, поэтому их разумно включать в совокупность ограничений.

В юридической науке обоснованно утверждается, что сдерживающие правовые средства имеют превентивную направленность [12, с. 108, 109] и устанавливаются в целях охраны и защиты [6, с. 104], предупреждения конфликтов [7, с. 57], гармоничного сочетания [13, с. 23, 24] (баланса [14, с. 15]) интересов личности, общества и государства. На

анализируемом сегменте правового регулирования такие инструменты вводятся как в указанных общих, так и в следующих специальных целях: основная – сохранение уникальных природных достопримечательностей; второстепенная – охрана земельного участка в ООПТ как специфического недвижимого имущества, а также защита имущественных прав смежных обладателей природных объектов. При этом обе цели взаимосвязаны и взаимообусловлены, поскольку охрана земельного участка в ООПТ как гражданско-правового блага способствует снижению экологических рисков в пределах ООПТ и наоборот.

В теории права выделяют виды ограничений в зависимости от структуры правовой нормы, от времени действия, от предмета правового регулирования, от объема, от содержания [6, с. 94-102]. По различным основаниям они классифицируются и в цивилистике: по целям, по субъектам, по объектам, по причинам возникновения и прекращения, по полномочиям [15, с. 5], по источникам (формам) права [13, с. 50, 51]. Существует множество классификаций ограничивающих средств по отдельным гражданско-правовым институтам, в основном права собственности [13, с. 148; 16, с. 104 и далее; 15, с. 4-10].

Считаем необходимым в качестве фактора дифференциации использовать гражданское правоотношение, в котором сдерживается свобода усмотрения субъектов, поскольку оно является центральным понятием цивилистики и выражает особый вид связи гражданского права с регулируемым им общественными отношениями [17, с. 6]. По стадиям развития можно выделять ограничения на уровне возникновения, изменения и прекращения соответствующего отношения. В зависимости от вида последнего лимитирующие инструменты группируются в: (1) ограничения, действующие в абсолютных и в относительных отношениях; (2) ограничения в личных неимущественных отношениях, в вещных отношениях, в обязательственных отношениях, в корпоративных отношениях, в организационных отношениях, в охранительных отношениях. Такая систематизация носит универсальный характер, так как охватывает все сферы гражданско-правовой действительности. Последняя классификация включает в себя две предыдущие и является более подробной. По объективным причинам применительно к уменьшению объема гражданских прав на земельные участки в ООПТ она будет усеченной. Предлагаем здесь ограничения подразделять на: вещно-правовые (в абсолютных отношениях), обязательно-правовые, организационно-правовые, охранительно-правовые (в относительных отношениях). Поскольку проявление цивилистической системности свойственно и гражданским правоотношениям, постольку она будет проецироваться на совокупность публично-правовых инструментов с лимитирующим действием, которые находятся в

статической и динамической связанности. Поэтому, не случайно, некоторые ограничивающие средства можно рассматривать сразу в нескольких классификационных группах и единицах под разным углом. Обратим внимание и на то, что система ограничений гражданских прав на земельные участки в ООПТ носит межотраслевой характер, поскольку состоит из гражданско-правовых, земельно-правовых и природоресурсно-правовых требований.

Вещно-правовые ограничения (ограничения в абсолютных отношениях) затрудняют реализацию отдельных правомочий собственников, землевладельцев и землепользователей земельных участков в ООПТ. Речь здесь идет о запрещениях по хозяйственному использованию такого имущества, опосредующегося включением публичного элемента в цивилистические отношения [18, с. 41], что отражается, как было уже указано, на разрешенных видах гражданско-правовой деятельности. При этом обладатели земельных участков в ООПТ не могут изменить его целевое назначение (ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации [19]). Степень стеснения вещных прав владельцев земельных участков зависит от строгости природоохранного режима той категории ООПТ, в которой он расположен.

К рассматриваемой группе ограничений следует относить и принудительное прекращение вещных прав на земельные участки в ООПТ при нецелевом их использовании или нарушении специального режима охраны редких ландшафтов, а также в случае изъятия земельных участков в ООПТ в публичных целях. Обратим внимание, что обозначенные лимитирующие средства действуют на стадии прекращения гражданского правоотношения.

Обязательно-правовые ограничения (ограничения в относительных отношениях) сужают объем правомочия распоряжения земельными участками в ООПТ. Земельные участки в границах государственного природного заповедника и национального парка изъятые¹ из оборота, тем не менее публичный собственник может их предоставлять на праве постоянного срочного пользования в качестве служебных наделов работникам одноименных природоохранных учреждений. Несмотря на то, что земельные участки в пределах национального парка изъятые из оборота, допускается сдавать их в аренду для осуществления рекреационной деятельности. Обозначенная ситуация позволяет говорить о том, что земельные участки, расположенные в указанных ООПТ, хоть и признаны изъятыми из оборота, все же являются ограниченно оборотоспособными.

¹ Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [20] из ГК РФ исключена категория «изъятые из оборота объекты», в тоже время ст. 27 ЗК РФ «Ограничения оборотоспособности земельных участков» не была изменена и до сих пор выделяет земельные участки как изъятые из оборота, так и ограниченные в нем.

Земельные участки федеральной, региональной и муниципальной собственности в границах всех других категорий ООПТ ограничены в имущественном обороте. Они могут быть предметами сделок, не связанных с отчуждением имущества. Чтобы уберечь земельные участки в ООПТ от бесконтрольного использования [21, с. 55] законодателем предусмотрен запрет на их приватизацию.

Природоохранными запрещениями по пользованию земельными участками в ООПТ лимитируются действия не только субъектов вещных прав, но и временных законных владельцев, статус которых возник на основании гражданско-правового договора. При этом если в последний вносятся существенные дополнения, то действие обозначенных правовых средств сохраняется и на стадии изменения гражданского правоотношения.

Как своеобразное ограничение гражданских прав частных собственников следует рассматривать исключительное право национального парка приобретать земельные участки в его составе, поскольку оно уменьшает возможности физических и юридических лиц по их распоряжению. Здесь наблюдается заметное отступление от принципа равенства сторон и принципа свободы договора, поскольку покупатель (национальный парк) заранее предопределен и поставлен законом в преимущественное положение. Указанное исключительное право не является допустимым и справедливым сдерживанием прав частных собственников, поскольку не отвечает требованиям соразмерности, адекватности и пропорциональности². Дело в том, что если у природоохранного учреждения нет достаточных средств или заинтересованности в приобретении земельного участка, то правомочие обладателя на его продажу просто «повиснет в воздухе», поскольку право национального парка законодатель закрепил, а обязанность купить или иной механизм защиты слабой стороны не предусмотрел. В данном случае наиболее эффективной, учитывающей и имущественную, и природоохранную составляющую, является модель преимущественного права покупки земельного участка национального парка.

Организационно-правовые ограничения (ограничения в относительных отношениях) действуют в рамках организационных гражданских правоотношений, под которыми понимаются организационные действия, направленные на упорядочение, нормализацию имущественных и личных неимущественных отношений [23, с. 50-57]. Объектом организационных отношений является юридическая процедура [24, с. 13].

Само присутствие юридических процедур специального назначения уже сказывается на свободе усмотрения участников гражданских правоотноше-

² Об этой триаде свойств, которыми должно обладать разумное и оправданное ограничение [см.: 22].

ний, поскольку организационный элемент носит императивный характер [24, с. 5]. В анализируемой области специальные юридические процедуры сильно формализованы, исключают возможность действовать на свое усмотрение. Так, в законодательстве четко определен и детально регламентирован порядок заключения договора аренды земельного участка национального парка [25], что не соответствует многовариантности поведения, ведь субъекты не могут сами выбирать, каким образом им осуществлять права и исполнять обязанности. Обязательные согласования, подготовка проекта договора аренды земельного участка национального парка усиливают публично-правовое влияние на юридическую процедуру его заключения.

Для размещения олимпийских объектов ст. 15 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «Об организации и о проведении XXII Олимпийский зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [26] (далее Закон об олимпиаде) установлены особенности изъятия земельных участков на территории города-курорта Сочи и Краснодарского края. Указанный порядок существенно отличается от общей процедуры изъятия земельного участка, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации [27]. Законом об олимпиаде введен колоссально короткий семидневный срок изъятия земельных участков со дня опубликования в печатном издании (тогда как по общему правилу дается целый год с момента уведомления собственника); решение государственных органов об изъятии не подлежит регистрации (по общему порядку она обязательна). Разумеется, специальная процедура, установленная Законом об олимпиаде, значительно сужает возможности обладателей земельных участков в ООПТ на территории города-курорта Сочи и Краснодарского края, что обосновывается государственными нуждами. Не исключено и появление новых юридических процедур специального назначения, закрепляющих более жесткие рамки последовательности совершаемых действий в исследуемой сфере.

Охранительно-правовые ограничения (ограничения в относительных отношениях) стесняют права нарушителей законодательства в охранительных гражданских правоотношениях [28]. Ущерб, причиненный земельному участку в ООПТ, подлежит расчетам на основании такс и методик. В последних помимо материального заложен и экологический вред [29], что сказывается на увеличенном размере исчисленной денежной суммы. Поэтому виновный несет повышенную имущественную ответственность. Учет экологического вреда применяется потому, что точный расчет ущерба сильно

осложнен свойством природной среды самостоятельно нейтрализовывать негативное антропогенное воздействие [30]. Обратим внимание, что если земельный участок в ООПТ используется и приносит доход владельцу, то ущерб рассчитывается в общем порядке, закрепленном в гражданском законодательстве [31]. В последнем случае рассмотренное ограничение субъективных гражданских прав нарушителя отсутствует. Однако гражданские правоотношения, возникающие на основании факта причинения вреда, сами обладают сдерживающей силой, так как направлены на защиту нарушенных прав путем уменьшения материального благосостояния лица, совершившего деликт, и передачи части его имущества пострадавшему.

С учетом проанализированной системы публично-правовых ограничений, образующих внешнюю правовую среду, определяется место земельного участка в ООПТ как специфического недвижимого имущества среди других объектов гражданских прав в имущественном обороте и, как следствие, его гражданско-правовой режим. Под действием императивных норм, устанавливающих лимитирующие инструменты, происходит отступление от некоторых гражданско-правовых принципов. Взаимосвязанные и взаимообусловленные ограничивающие правовые средства сказываются и на методе правового регулирования имущественных отношений, объектом которых является земельный участок в ООПТ. При этом трансформация способов воздействия, наполненных публично-правовыми включениями, не влияет на цивилистическую суть метода, поскольку природоохранные требования равным образом одинаковы для всех участников гражданско-правовых отношений, складывающихся по поводу земельного участка в ООПТ. Характерные особенности гражданско-правового регламентирования формируются за счет сужения прав и уменьшения возможностей обладателей земельных участков в ООПТ, что образует алгоритм решения задачи по охране уникальных природных объектов с одновременным учетом частных интересов.

Литература:

1. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е. – М.: Статут, 2001. – 411 с.
2. Лунева Е.В. Публичный и частный интересы в области отношений, объектом которых является земельный участок особо охраняемых природных территорий // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. – 2012. – Т. 154. – Кн. 4. – С. 108-118.
3. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст]: [Федер. закон РФ: от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ с изм. от 7 мая 2013 г.] // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.
4. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ, 1996. – 928 с.
5. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
6. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юристъ, 2004. – 250 с.
7. Гопия Г.О. Ограничения имущественных прав с целью обеспечения экологической безопасности: дис. ... к-та юрид. наук. – Краснодар, 2011. – 210 с.
8. Камышанский В.П. Конституционные ограничения права собственности // Юрист. – 2004. – № 5. – С. 5-7.
9. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987. – 336 с.
10. Братко А.Г. Запреты в советском праве. – Саратов: СГУ, 1979. – 92 с.
11. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1990. – 111 с.
12. Дерюгина Т.В. Теоретические проблемы в сфере осуществления субъективных гражданских прав: дис. ... д-ра юрид. наук. – Волгоград, 2010. – 437 с.
13. Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2011. – 400 с.
14. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... к-та юрид. наук. – Саратов, 2001. – 235 с.
15. Долинская В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды // Закон. – 2003. – № 11. – С. 4-10.
16. Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. – М.: Статут, 2007. – 255 с.
17. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит-ра, 1974. – 352 с.
18. Крыцула А.А. Особенности гражданско-правового режима памятников природы: дис. ... к-та юрид. наук. – Краснодар, 2010. – 214 с.
19. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации: [Федер. закон РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ с изм. от 5 апреля 2013 г.] // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
20. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: [федер. закон РФ от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ] // СЗ РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3434.
21. Доржи-Горяева Э.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки особо охраняемых территорий: дис. ... к-та юрид. наук. – Волгоград, 2012. – 193 с.

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 6.
23. Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 50-57.
24. Давыдова Г.Н. Юридические процедуры в гражданском праве. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – 144 с.
25. Российская Федерация. Приказ Министерства экономического развития РФ. Об установлении порядка подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национального парка [Текст]: [приказ Министерства экономического развития РФ: от 12 июля 2010 г. № 293] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 33.
26. Российская Федерация. Законы. Об организации и о проведении XXII Олимпийский зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: [Федер. закон РФ от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ с изм. от 7 мая 2013 г.] // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6071.
27. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: [Федер. закон РФ: ч. I от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, ч. II от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, ч. III от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и ч. IV от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ с изм. от 23 июля 2013 г.] // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410; СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552; СЗ РФ. – 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5496.
28. Кархалев Д.Н. Концепция охранительного гражданского правоотношения: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – 407 с.
29. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.02.2013 № ВАС-1090/13 по делу № А46-17092/2011. – URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/66d83ab2-8184-4a97-a720-0be732a4d4fd>.
30. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 № 1743-О-О. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.
31. Жариков Ю.Г. Понятие убытков в гражданском и земельном праве // Журнал российского права. – 2013. – № 1. – С. 70-78.

Limitations on the Rights in the Land Plot in the Protected Areas

E. V. Luneva
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon the system of limitations on the rights viewed as an external regulatory environment which has an impact on the character of land plots in the protected areas as special real estate. The author presents the classification of limitations.

Key words: system, limitation of civil rights, land plot, the protected area, public interest, private interest.

