

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

Нормативные правовые акты

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации, части первая, вторая, третья, четвертая (с изм. и доп.)

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.)

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.)

Закон об олимпиаде – Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских 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» (с изм. и доп.)

Закон № 171-ФЗ – Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп.)

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.)

ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.)

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации (с изм. и доп.)

ФЗ «О введении ЖК РФ» – Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп.)

ФЗ «О введении ЗК РФ» – Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп.)

ФЗ «Об ООПТ» – Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изм. и доп.)

Официальные издания

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

СУ РСФСР – Собрание узаконений РСФСР

СП СССР – Собрание постановлений Правительства СССР

Органы государственной власти

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

ВС Республики Бурятия – Верховный суд Республики Бурятия

ВС РТ – Верховный суд Республики Татарстан

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ФАС – Федеральный арбитражный суд

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

СНК РСФСР – Совет народных комиссаров РСФСР

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет

ВС РСФСР (1937–1991) – Верховный Совет РСФСР

СМ СССР – Совет Министров СССР

Госплан СССР – Государственный плановый комитет Совета Министров СССР

ГКНТ СССР – Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике

КМ – Кабинет министров

Наркомпрос РСФСР – Народный комиссариат просвещения РСФСР

Росимущество – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Иные сокращения

ГМЧП – государственно- и муниципально-частное партнерство

ЕГРП – Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, или Единый государственный реестр недвижимости

ООПТ – особо охраняемые природные территории

ОЭЗ – особая экономическая зона

Проект ФЗ № 47538-6 – Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 27 апреля 2012 г.)

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РТ – Республика Татарстан

РФ – Российская Федерация

СПС «КонсультантПлюс» – справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

ФЗ – Федеральный закон

ВВЕДЕНИЕ

Особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) образуют основу сохранения природно-антропогенного равновесия и стабилизации экологической обстановки не только в отдельно взятом государстве, но и во всем мире. На уникальные природные достопримечательности возлагается основная функция по сохранению и восстановлению биологического и ландшафтного разнообразия, поэтому проблема пределов хозяйственного использования и вовлечения в гражданский оборот земельных участков в ООПТ¹ приобретает ощутимую значимость. Вследствие этого вопросы специфики правового режима земельных участков в ООПТ, их статуса как особого недвижимого имущества являются актуальными и требуют комплексного правового исследования.

Земельный участок в ООПТ как природный объект представляет собой биосферный, научный, эколого-просветительский, эстетический и духовный ресурс. Столь важная социальная востребованность подтверждается тем, что в настоящее время в России насчитывается более 12 тыс. ООПТ, которые в совокупности занимают около 2,7 % ее общей площади, что не является предельным значением. К 2020 г. планируется создание еще 11 заповедников, 20 национальных парков,

¹ На основании Указа Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168) рациональное природопользование, охватывающее и использование земельных участков в ООПТ, необходимо рассматривать в качестве приоритетного направления развития науки, технологий и техники в РФ.

3 федеральных заказников и расширение территории существующих 11 заповедников и 1 национального парка¹. Увеличение количества особо охраняемых участков природы идет и за счет появления дополнительных ООПТ местного и регионального значения².

Вместе с тем земельный участок в ООПТ как объект недвижимости обладает экономической стоимостью, поскольку содержит значительный рекреационный, туристический и спортивный потенциал. Президент Российской Федерации В.В. Путин сделал акцент на необходимости обеспечения нормальных правовых условий «для развития рекреационной, туристической деятельности на территории национальных парков и природных зон, заказников с тем, чтобы можно было брать земельные участки в аренду, возводить здания и сооружения, необходимые для размещения и обслуживания туристов»³.

Под влиянием ФЗ от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ и Закона № 171-ФЗ произошла ощутимая трансформация как публично-правовой, так и частноправовой среды, воздействующей на правовой режим земельных участков в ООПТ, что требует научного анализа. В теоретическом осмыслении также нуждаются и новеллы гражданского законодательства, затрагивающие имущественные права на земельные участки в ООПТ.

За период с 2007 г. по настоящее время насчитывается более 690 решений высших судов РФ (данные приведены на основе анализа судебных актов, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс»),

¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

² Об этой тенденции свидетельствуют программные документы регионального и муниципального уровней, направленные на увеличение площадей ООПТ до научно обоснованных норм. Например, см.: постановление КМ РТ от 22 марта 2012 г. № 234 «Об утверждении Стратегии развития и управления особо охраняемыми природными территориями Республики Татарстан на 2013–2015 годы» (с изм. от 30 августа 2014 г.) // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2012. № 33; Постановление главы муниципального образования «Буинский муниципальный район» от 29 июля 2009 г. № 58 «О развитии сети особо охраняемых природных территорий местного значения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Выступление В.В. Путина на совещании по вопросам развития системы ООПТ // URL: <http://www.ecosakh.ru/?div=79&id=867>

⁴ Российская газета. 2013. № 295.

связанных со спорами о правах на земельные участки в ООПТ. Судебные инстанции все чаще сталкиваются с необходимостью учета специфики правового режима земельных участков в ООПТ. Особенности указанного недвижимого имущества принимаются во внимание при разрешении споров, возникающих в связи с отказами в предоставлении земельных участков в ООПТ физическим и юридическим лицам.

Таким образом, четкое научное представление о правовом режиме земельных участков в ООПТ позволит создать нормативно-правовую базу, способную приблизиться к оптимальному соотношению частных и публичных интересов. Только на основе глубокого научного анализа обозначенной проблематики и совершенствования существующих законодательных положений можно найти справедливый баланс таких интересов, обеспечивающий стабильность и определенность как в имущественном обороте земельных участков в ООПТ, так и в пределах их хозяйственного использования.

Особенности правового режима земельных участков в ООПТ в отечественной земельно-правовой науке в достаточной степени не исследовались, о чем свидетельствуют немногочисленные научные труды, результаты которых не дают целостного представления, а содержат лишь фрагментарные выводы, касающиеся отдельных аспектов правовой характеристики анализируемого недвижимого имущества. В целом общетеоретическим вопросам учения о правовых режимах свои работы посвятили такие отечественные исследователи, как С.С. Алексеев, Г.С. Беляева, А.П. Лиманская, А.В. Малько, В.В. Пужаев, О.С. Родионов, И.С. Розанов, В.Б. Романовская, Э.Ф. Шамсумова и др.

Правовой природе земельного участка как недвижимого имущества пристальное внимание уделили Н.Н. Аверьянова, Л.М. Ахметшина, С.А. Боголюбов, Д.С. Бугров, О.В. Бурлаченко, М.И. Васильева, Г.А. Волков, С.В. Дзагоев, И.А. Емелькина, Ю.Г. Жариков, Д.В. Жернаков, А.З. Зиннатуллин, И.А. Иконицкая, Н.П. Кабытов, О.М. Козырь, Л.Т. Кокоева, О.В. Котарева, Н.И. Краснов, О.И. Краснов, В.А. Лапач, Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник, Э.Ф. Нигматуллина, З.Ф. Сафин, Н.А. Сыродоев, М.В. Чередникова и др.

Отдельные теоретические и практические вопросы правового режима земельных участков в ООПТ рассматривались А.П. Анисимовым, Е.А. Галиновской, В.П. Камышанским, А.Ю. Семьяновой, А.Ю. Чикильдиной, А.Е. Ястребовым. Пределы использования земельных участков государственных природных заповедников исследовались Д.Ф. Сатыбалдиновой. Проблемы оборотоспособности

земельных участков в курортных населенных пунктах¹ анализировались В.П. Камышанским, Д.В. Кузнецовым, Н.П. Лотниковой. К числу авторов диссертационных работ по специальности 12.00.06, посвященных правовой характеристике ООПТ, относятся следующие ученые: С.С. Чернушенко («Правовой режим особо охраняемых природных территорий», 1999), Л.П. Дехтерева («Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий», 2002), А.С. Кротик («Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения», 2003), В.В. Зозуля («Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков», 2006), А.Н. Шеколюдкин («Правовые проблемы охраны и использования объектов животного и растительного мира на особо охраняемых природных территориях», 2006), А.В. Кузнецова («Правовое регулирование деятельности по организации особо охраняемых природных территорий в городе Москве», 2008), С.С. Скибин («Особенности правового регулирования пользования недрами при ограниченной хозяйственной деятельности в пределах особо охраняемых природных территорий», 2015). Среди авторов диссертационных исследований по специальности 12.00.03, частично затронувших правовую проблематику земельных участков в ООПТ, следует выделить таких ученых, как А.А. Крызула («Особенности гражданско-правового режима памятников природы», 2010), Э.В. Доржи-Горяева («Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки особо охраняемых территорий», 2012), Е.В. Лунева («Земельные участки в особо охраняемых природных территориях как объекты гражданских прав», 2014).

Однако применительно к земельным участкам в ООПТ остается неразработанным вопрос о специфике их правового режима. Отсутствует определенность в разграничении ограниченных и изъятых из оборота земельных участков в ООПТ. Недостаточно изученной является сфера соотношения частных и публичных интересов в правовом режиме земельных участков в ООПТ. Не описываются структурные составляющие правового режима земельных участков в ООПТ. Дополнительную значимость затронутой проблеме придает активно идущая в наше время модернизация как земельного, так и гражданского законодательства. Наличие указанных проблем свидетельствует о реальной необходимости в выработке комплексного

¹ До 30 декабря 2013 г. лечебно-оздоровительные местности и курорты относились к отдельной категории ООПТ.

научного представления о правовом режиме земельных участков в ООПТ.

Последовательность расположения материала в работе обусловлена стремлением автора показать влияние специфики земельного участка в ООПТ как объекта на регулирование соответствующих общественных отношений. В главе 1 рассматривается формирование законодательства о земельных участках в ООПТ, дается их правовая дефиниция, выявляется соотношение частных и публичных интересов в заявленной области, формулируется понятие и раскрывается содержание правового режима таких земельных участков. В главе 2 проанализированы система правовых стимулов и система правовых ограничений как структурные элементы правового режима земельных участков в ООПТ. Показаны взаимосвязи между указанными системами.

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

§ 1. Становление и современное развитие российского законодательства об особо охраняемых природных территориях в части правового режима земельных участков

Для выявления основных закономерностей развития правового регулирования хозяйственного использования и имущественного оборота земельных участков в ООПТ следует выделить четыре этапа формирования законодательства в обозначенной сфере: 1) до Петровской эпохи; 2) с Петровской эпохи до Революции 1917 г.; 3) 1917–1991 гг.; 4) с 1991 г. по настоящее время.

Первый этап уходит своими корнями в глубокую древность. Еще у коренных народностей нашего государства существовали своеобразные охраняемые участки земли: «святые места», «шаманские рощи», «священные рощи», «священные леса» и др.¹ Такие запретные уголки

¹ См.: *Реймерс Н.Ф., Штильмарк Н.С.* Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. С. 22–24; *Куражковский Ю.Н.* Заповедное дело в СССР. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1977. С. 8, 9; *Анучин Д.Н.* Охрана памятников природы. Международная охрана природы. М., 1914. С. 1.

природы имели либо религиозное значение, либо обеспечивали охрану мест охоты, добычи зверя или рубки древесины¹.

Изначально пользование природными ресурсами осуществлялось локально в небольших масштабах, поэтому необходимости ограничения пользования ими в виде нормативного закрепления заповедных земельных участков не было. Примерно в X в. Русской Правдой устанавливалась лишь защита собственности на земли, лес и иные природные объекты от посягательств других лиц. Например, в области охоты предусматривались нарушения прав частной собственности в виде воровства добычи. Особой охране подлежало имущество князя в лесу².

Впервые частично охраняемые природные территории были официально организованы во второй половине XI в. во время правления великого князя Всеволода. Они назывались «зверинцами» и представляли собой значительные пространства леса и открытой местности, изрытой оврагами, где и проводилась княжеская охота³. Лучшие охотничьи места становились собственностью князей. Под Новгородом, Киевом, Москвой располагались княжеские заповедные рощи, доступные для остальных лиц лишь со специальным разрешением⁴. Значительная часть охотничьих территорий в Древней Руси принадлежала монастырям. Сторонним людям вход в них не дозволялся, а княжеские ловчие не имели права там охотиться⁵. Кроме того, охотничьи угодья были и у частных лиц: удельных князей, бояр, служилых людей и даже крестьян⁶. Охрана указанных земельных участков имела имущественно-правовую направленность, поскольку осуществлялась на основании охраны права собственности.

Ориентировочно в XII в. в Новгородской летописи появляется первое упоминание о засеках⁷, однако каких-либо запретов в отношении них еще не вводилось. Засеки, представляющие собой поваленные

¹ См.: Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 28–34.

² См.: Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 1: Законодательство Древней Руси / Под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1984. С. 62.

³ См.: Кутепов Н.И. Великокняжеская и царская охота на Руси с X по XVI век: Исторический очерк. Т. 1. СПб., 1896. С. 83.

⁴ См.: Карцов Г. Беловежская Пуща. СПб., 1903. С. 17.

⁵ См.: Кутепов Н.И. Великокняжеская и царская охота на Руси с X по XVI век. С. 193.

⁶ См. там же. С. 194.

⁷ См.: Яковлев А.И. Засечная черта Московского государства в XVII веке: Очерк из истории обороны южной окраины Московского государства. М., 1916. С.16.