

Лунева Е.В.  
аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права  
Казанского (приволжского) федерального университета

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, ОБЪЕКТОМ КОТОРЫХ ЯВЛЯЕТСЯ ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

Земельные ресурсы характеризуются естественной ограниченностью, что не может не отражаться на хозяйственном использовании земельных участков, установленным законодательством. Земли особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ) все чаще вовлекаются в гражданский оборот в ущерб природным объектам и комплексам, поэтому в целях их защиты возникла реальная необходимость в комплексном регулировании правоотношений по использованию земельных участков ООПТ.

Проблема заключается в том, что Земельный кодекс Российской Федерации (далее ЗК РФ) призывает рассматривать землю как «природный объект, природный ресурс, и одновременно как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю». Следует также иметь в виду, что и ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ), и ст. 2 ЗК РФ одновременно заявляют о приоритетности своих норм перед аналогичными нормами иной отраслевой принадлежности. Поэтому синхронная приуроченность земли и к гражданскому, и к земельному праву позволяет говорить об особенностях гражданского оборота, вещных прав на земельные участки, в том числе и земельные участки ООПТ, наряду с другими объектами гражданских правоотношений.

Для организации эффективной правовой охраны ООПТ как природного образования необходимо обеспечить «совместное использование на конкретных участках правового регулирования предписаний гражданского

права и положений иных правовых отраслей»<sup>1</sup>, в данном случае природоресурсного (земельного, экологического) права. При этом необходимо учитывать, что «акты природоресурсного законодательства необоснованно вторгаются в область гражданско-правового регулирования, стремятся объявить любые отношения в сфере природопользования «своими» (независимо от их отраслевой принадлежности), создают правовые конструкции, противоречащие основным принципам и институтам гражданского права»<sup>2</sup>. В такой ситуации надо добиться согласования гражданского и природоресурсного (земельного, экологического) права в рамках отношений, объектами которых являются земельные участки в ООПТ.

Казалось бы, в целях разграничения гражданско-правового и публично-правового регулирования в ст. 1 ФЗ «Об ООПТ» законодатель установил, что отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами ООПТ, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации (далее РФ) и законодательством субъектов РФ, а имущественные отношения в области использования и охраны ООПТ, организации и функционирования государственных природных заповедников и других природоохранных учреждений регулируются гражданским законодательством. Однако далее в этой же статье он дает совершенно необоснованную приписку: «если иное не предусмотрено федеральным законом», что идет в противоречие со ст. 3 ГК РФ, закрепляющей положение об обязательном соответствии ГК РФ норм гражданского права, содержащиеся в других законах.

Следует сказать, что в предписаниях ФЗ «Об ООПТ» имеются отдельные отсылки к положениям гражданского законодательства,

---

<sup>1</sup> Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: автореф. дис. ... доктора юридических наук. Казань. 2009. С. 4.

<sup>2</sup> Бобин П.Н. Гражданско-правовой режим природных объектов: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Екатеринбург. 2009. С. 14.

позволяющие применять гражданско-правовые средства в публично-правовой области. Так, п. 8 ст. 2 ФЗ «Об ООПТ» закрепляет, что содержание права государственной собственности на ООПТ, в том числе на находящиеся на них природные комплексы и объекты, устанавливается в порядке, предусмотренном статьями 129, 209 и 214 ГК РФ. Аналогичную правовую позицию высказывает Высший Арбитражный Суд РФ<sup>3</sup>.

Таким образом, нормы гражданского права при регулировании отношений, объектом которых является земельный участок ООПТ, применяются при наличии прямых отсылок к нормам гражданского законодательства.

Обратим внимание на то, что страхование земельного участка ООПТ и возмещение ущерба причиненного земельному участку ООПТ выполняют компенсаторно-восстановительную функцию, поэтому представляют собой не что иное, как способы защиты гражданских прав. Если учесть, что понятие «защита» охватывается понятием «охраной», а гражданским законодательством регулируются имущественные отношения в области охраны ООПТ (ст. 1 ФЗ «Об ООПТ»), то можно говорить о косвенном указании законодателя на применение гражданско-правовых норм при регулировании соответствующих отношений.

Анализируя гражданско-правовые средства обеспечения охраны окружающей среды, И.В. Баскакова<sup>4</sup> предлагает рассматривать возмещение вреда, причиненного окружающей среде (природным объектам), в качестве гражданско-правового института, где преимущественную роль играют именно гражданско-правовые способы возмещения такого вреда. Авторская позиция в этом вопросе немного иная; мы придерживаемся мнения,

---

<sup>3</sup> Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 25.04.1995 № С5-7/ОЗ-236 «О Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1995. № 7.

<sup>4</sup> Баскакова И.В. Гражданско-правовые средства обеспечения охраны окружающей среды: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Москва. 2008. С. 6.

высказанное Г.А. Мисник, которая предлагает рассматривать возмещение экологического вреда «как комплексный правовой институт, который включает в себя нормы различной отраслевой принадлежности»<sup>5</sup>, в том числе и нормы гражданского права.

Наличие публичного элемента в регулировании земельных отношений, по справедливому замечанию Г.А. Мисник и Л.Н. Бабенко, «составляет основу для признания правовой обоснованности применения публичных норм для целей квалификации земельного правонарушения в качестве основания гражданско-правовой ответственности»<sup>6</sup>. Стало быть, возмещение вреда, причиненного земельному участку ООПТ, однозначно необходимо рассматривать как меру гражданско-правовой ответственности.

Страхование природных комплексов и объектов от причинения вреда в результате негативного воздействия также представляет собой способ гражданско-правового регулирования имущественных отношений в области охраны ООПТ, объектом которых является земельный участок ООПТ. Согласно ст. 18 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изм. от 07.12.2011) «Об охране окружающей среды» (далее ФЗ «Об ООС») экологическое страхование осуществляется в соответствии с законодательством РФ в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Необходимо обратить внимание на то, что здесь законодатель не делается прямого указания на применение норм гражданского законодательства, однако правовые нормы об экологическом страховании невозможно применять, не понимая сущности страхования, которое является гражданско-правовой категорией и раскрывается в ГК РФ и в Законе РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (с изм. от 30.11.2011) «Об организации страхового дела в Российской

---

<sup>5</sup> Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве: автореф. дис. ... доктора юридических наук. Москва. 2008. С. 13.

<sup>6</sup> Мисник Г.А., Бабенко Л.Н. Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением // Экологическое право. 2011. № 1. С. 21.

Федерации». Стало быть, гражданско-правовые понятия, категории и конструкции применяются и в регулировании отношений, объектом которых является земельный участок ООПТ.

В целях осуществления рекреационной, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности п. 2 ст. 16 ФЗ «Об ООПТ» устанавливается возможность предоставления гражданам и юридическим лицам в аренду земельных участков в границах определенных функциональных зонах национального парка в соответствии с земельным законодательством. В последнем, в свою очередь, имеется указание на ГК РФ. Так, согласно п. 2 ст. 22 ЗК РФ, земельные участки могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ. Причем законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков.

Однако такие особенности в случае аренды земельного участка национального парка устанавливаются ни законом, а ведомственным нормативным правовым актом – Приказом Министерства экономического развития РФ от 12.07.2010 № 293 «Об установлении Порядка подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков». Кроме того, порядок согласования такого договора установлен письмом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 16.03.2007 № ОМ-04-34/2439 «О порядке согласования договора аренды земельного участка национального парка».

В связи с изложенным, справедливым представляется утверждение Л.М. Ахметшиной о том, что «нормы об аренде земли обременены своеобразным императивным регулированием»<sup>7</sup>. Следовательно, имущественные правоотношения по поводу использования и охраны земельного участка ООПТ относятся к сфере частноправового

---

<sup>7</sup> Ахметшина Л.М. Аренда земли по российскому законодательству: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Казань. 2002. С. 6.

регулируемого, а использование и охрана ООПТ без имущественной составляющей регулируются нормами публичного права с помощью публично-правовых механизмов. Именно гражданское законодательство, согласно ст. 2 ГК РФ, определяет основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав. Поэтому имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками ООПТ, совершению с ними сделок, на наш взгляд, должно регламентироваться гражданским законодательством, с особенностями, установленными ЗК РФ, ФЗ «Об ООПТ», ФЗ «Об ООС», поскольку здесь присутствует значительная доля и публично-правового регулирования.

Стало быть, нормы гражданского права при регулировании отношений, объектом которых является земельный участок ООПТ, применяются не только при наличии прямых отсылок, но и при косвенном указании на гражданское законодательство, путем использования институтов и конструкций гражданско-правовой действительности. Причем «гражданско-правовые конструкции могут использоваться в публично-правовой сфере, тогда как обратное положение исключается»<sup>8</sup>.

Средства публично-правового регулирования правоотношений, объектом которых является земельный участок ООПТ, направленные на повышенную охрану ООПТ, представлены: государственным управлением ООПТ, государственным контролем за ООПТ, государственным кадастром ООПТ, запретом или ограничением хозяйственной деятельности, установлением режима особой охраны территории, запретом на приватизацию таких земель, обеспечением экологической безопасности граждан и предпринимательства, недопущением отрицательного воздействия на окружающую среду, обеспечением рационального использования природных ресурсов и др.

---

<sup>8</sup> Гражданское право. В 4 т. Том 1: Общая часть: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М., 2006. С. 32.

С учетом сказанного, в целях поддержания окружающей среды благоприятной и удовлетворения частных потребностей коммерсантов по использованию земельного участка ООПТ в сфере рекреации в рамках предпринимательской деятельности необходимо «бесконфликтно согласовать гражданско-правовые и публично-правовые средства регламентирования общественных отношений (осуществить своего рода коллизионное правовое регулирование)»<sup>9</sup>.

Таким образом, можно говорить о том, что имущественным правоотношениям, объектом которых является земельный участок ООПТ, свойственно гражданско-правовое регулирование с одновременным учетом императивных норм природоресурсного законодательства.

---

<sup>9</sup> Чельшев М.Ю. Значение исследования межотраслевых связей гражданского права для предупреждения, выявления и устранения юридических коллизий // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Вып. 1 М.: «Статут», 2006. С. 205.