

В. И. Серёгин*, **И. П. Попов****

Критерии разграничения понятий «обременение использования земельных участков» и «ограничение прав на недвижимое имущество»

Как известно, нормы Гражданского кодекса РФ регулируют отдельные аспекты земельных отношений, на что имеются отсылки как в земельном, так и в гражданском законодательстве. Так, в законах о введении в действие первой и второй частей ГК РФ, а также в гл. 17 и иных статьях Гражданского кодекса РФ земельный участок определяется как природный объект недвижимости с учетом требований, изложенных в земельном законодательстве. В то же время в ст. 1 Земельного кодекса РФ «Основные принципы земельного законодательства» указывается на необходимость обязательного разграничения норм гражданского, земельного и иного природоресурсного и природоохранного законодательства, если это касается отношений по поводу прав на землю, режима использования земель, установления ограничений и обременений использования земельных участков. В новом российском гражданском законодательстве (к примеру, в ст. 1, 129, 131 ГК РФ) используется понятие «ограничение (обременение) прав», а в земельном, градостроительном, природоохранном, водном, лесном, горном законодательстве употребляются понятия «ограничение и обременение использования земель», «ограничение и обременение прав на земли», «режимообразующие объекты на земельных участках», «территориальные зоны использования земельных участков». Это уже иные содержательные понятия, отличные от приведенных в гражданском законодательстве. В исследовательских работах по гражданскому праву понятия «ограничение прав» и «обременение прав», по существу, провозглашаются тождественными, поскольку слова «обременение» и «ограничение» сведены к субъективному праву и привязаны к категории «право собственности». Исходя из этого используется понятие «пределы и ограничения права собственности на различные объекты недвижимости»¹.

В ряде работ все же указывается на непринципиальные различия в рассматриваемых терминах и в целях координации этих различий в равнозначных определениях предлагается ввести термин «обременение прав», наряду с термином «ограничение прав» в единую действующую статью ГК РФ².

В научных работах по земельному праву нормы земельного и иного природоресурсного законодательства, содержащие определения: «ограничение оборотоспособности земельных участков», «ограничение прав на землю» «ограничение прав на землю в связи с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд», «право ограниченного пользования чужим земельным участком» и т. д., комментируются, исходя из гражданско-правового содержания определения «ограничение (обременение) прав на земельный участок». При этом комментаторы статей Земельного кодекса РФ не обратили внимания на то, что в ряде исследований по земельному праву объясняется природа ограничений и обременений,

* Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

** Директор Поволжского кадастрового центра «Земля», аспирант Самарской государственной областной академии (Наяновой).

¹ См.: Камышанский В. П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград, 2001.

² См.: Лужина А. Н. Ограничения и обременения прав на недвижимое имущество // Российский судья. 2006. № 8.

основанных на наличии режимобразующих природных объектов недвижимости, на первичности установленных ограничений и обременений использования земель и земельных участков и только в последующем — установлении ограничений (обременений) прав на них¹.

Известно, что понятия «ограничение» и «обременение» прав собственности восходят к римскому праву. Эти правовые категории в настоящее время используются во всех современных системах права, включая и российское законодательство².

Рассматриваемые правовые понятия по-разному представляют режим использования земель и иных природных объектов недвижимости и основанные на нем ограничения прав, в том числе и ограничение права собственности. отождествление понятий «ограничение» и «обременение» в теории гражданского права приводит к возникновению серьезных противоречий и потому требует объяснения. Следует определиться относительно признаков их объединения и разграничения как различных правовых институтов по критериям установления ограничений и обременений использования недвижимого имущества и ограничения прав на них.

Понятия «ограничение» и «обременение» применяются как при реализации права (аренда, ипотека, рента, арест и др.), так и для установления режима использования природных объектов недвижимости (земельных участков, водных объектов, лесных участков) и иных режимобразующих объектов. Отсюда и возникает необходимость использования понятия «ограничение и обременение прав» в гражданском законодательстве, а понятия «ограничение и обременение использования земельных участков как природных объектов недвижимости, режимобразующих объектов недвижимости» — в земельном праве. Обе отрасли российского права имеют свою внутреннюю однородность, а из установленных ограничений и обременений использования земельных участков выявляются действительные основания для ограничения и обременения прав на них. В ст. 130 ГК РФ приведены объекты, отнесенные к недвижимому имуществу, а режимобразующие природные объекты указаны в земельном, водном, лесном, градостроительном и ином федеральном законодательстве. Прослеживается связь норм гражданского и земельного, природоохранного и иного природоресурсного законодательства. В научных работах и учебниках по гражданскому праву, комментариях к ГК РФ не оспариваются классификационные признаки отнесения объектов гражданских прав к недвижимому имуществу: а) по природной характеристике (земельные участки, участки недр, лесные участки и др.); б) по прочной связи с земельными участками (производственная и социальная инфраструктура и др.); в) по прямому указанию в законе на признание имущества недвижимым³.

В ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» указывается то недвижимое имущество, первичные и последующие права на которое подлежат обязательной государственной регистрации. В этой же статье раскрывается содержание терминов «ограничение прав» и /или «обременение прав».

¹ См.: Разгельдеев Н. Т., Шерстнев С. С. Земельные арендные правоотношения в России. Саратов, 2005.

² См.: Шенникова Л. В. Сервитуты в России : законодательство и судебная практика // Законодательство. 2002. № 4; 5; Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / сост. И. М. Тютрюмов. Кн. 2. М., 2004.

³ См.: Киндеева Е. А., Пискунова М. Г. Недвижимость: права и сделки (новые правила оформления, государственная регистрация, образцы документов). М., 2004. С. 5.

Под ограничением (обременением) прав на недвижимое имущество понимается наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и др.)¹.

В перечень условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности и других вещных прав на земельные участки, следует включать изъятые из оборота и ограниченные в обороте земельные участки, наличие на землях режимообразующих природных территорий (например, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, зоны особо опасных производственных объектов и др.), земли, резервированные для государственных и муниципальных нужд, разрешенное и целевое использование земельных участков и др. Эти и аналогичные установленные ограничения и обременения использования земель как природных объектов недвижимого имущества являются основаниями для ограничения (обременения) прав титульных правообладателей на недвижимое имущество. В этом их сходство и различие. И потому установленные ограничения и обременения по использованию земель не предусмотрены для регистрации по Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Ограничения и обременения использования земель и земельных участков проходят государственный учет и регистрацию по Федеральному закону от 4 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»², Градостроительному кодексу РФ и иным федеральным и региональным законам и подзаконным актам. Разделение понятия «ограничение и/или обременение использования земель и других природных объектов недвижимости» и понятия «ограничение (обременение) прав на землю» в самом действующем законодательстве не дается, поэтому в практике правоприменения и научных работах происходит их постоянное отождествление. Вытекающие отсюда решения и предложения противоречат земельному и гражданскому законодательству. В гражданском и природоресурсном законодательстве должны приводиться признаки (критерии), по которым разграничиваются и объединяются используемые в них понятия: «ограничение и обременение использования природных объектов недвижимости» и «ограничение (обременение) прав», исходя из этого должен производиться учет и государственная регистрация специальных режимов объектов недвижимости и установленных ограничений и (или) обременений прав на них.

Представляется, что выделение в гражданском законодательстве признаков содержания понятия «ограничение (обременение) прав», исходящих от установленных ограничений и обременений по использованию природных объектов недвижимости, позволит, во-первых, сделать более эффективной систему законодательного регулирования общественных отношений в сфере учета правового статуса объектов недвижимости и соблюдения установленного режима их использования; во-вторых, определить подлинную сущность того или иного понятия, в соответствии с которым природный объект недвижимости указывает на необходимость ограничения и обременения прав на них. Кроме того, это позволит упорядочить конструктивное взаимодействие органов, осуществляющих учет и государственную

¹ См.: О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Российская газета. 1997. 30 июля.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

регистрацию как природных объектов недвижимости, с их режимобразующими объектами, так и прав на недвижимое имущество и сделок с ним. И это, несомненно, повлияет на полноту и объективность информации о природных объектах недвижимости, существующих ограничениях и обременениях их использования и о правообладателях с зарегистрированными ограничениями (обременениями) права владения, пользования и распоряжения.

Объектом ограничений (обременений) прав являются право собственности и иные вещные (титульные) права на природные объекты недвижимости или отдельные правомочия, входящие в состав того или иного вещного права.

Объектом ограничений и обременений использования природных объектов недвижимости выступают не права на них, а установленный режим их целевого владения, использования и распоряжения, а также режим территорий режимобразующих объектов.

Ограничения (обременения) прав стесняют правомочия первичного землевладельца и землепользователя с предоставлением права другому лицу (земельный сервитут) ограниченного пользования частью его земельного участка. В соответствии с этим правилом к ограничениям права следует относить обременения этих прав различными видами сервитутов, которые порождают обременения (ограничения) прав дополнительными обязанностями для одних категорий субъектов, а для обладателей сервитутов становятся правом пользования чужой недвижимостью в установленных целях. Исходя из этого, законодатель верно использует в связке понятие «ограничение (обременение) прав» и довольно часто употребляет термин «сервитут». В содержании этих понятий противоречий не обнаруживается.

Ограничения (обременения) прав на природные объекты недвижимости устанавливаются на возмездной основе (например, аренда, частный сервитут) или безвозмездной основе (например, отдельные публичные сервитуты, охранные зоны опасных производственных объектов, санитарно-защитные зоны), действуют бессрочно или с установлением определенного срока и могут быть отменены только в случаях и порядке, предусмотренных федеральным, региональным законодательством.

Ограничения (обременения) прав на природные объекты недвижимости являются следствием установленных ограничений и обременений использования земель, вод, лесов и иных природных и режимобразующих объектов и потому всегда подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном ст. 131 ГК РФ и Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Следовательно, ограничения и обременения использования земель и иных природных объектов выступают регуляторами оснований ограничений (обременений) прав, а не наоборот. Поэтому ограничения (обременения) прав подчинены установленным режимам использования природных объектов и являются их производными образованиями, поскольку основываются на статусе режимобразующих объектов недвижимости.

Понятие ограничения и обременения в использовании земель, земельных участков означает, что на земельном участке имеются территории (зоны) с установленными режимами использования, основанного на соответствующих законах и подзаконных актах. Эти ограничения и обременения устанавливаются и подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном Земельным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ, Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»,

Федеральным законом «О землеустройстве» и др. «Ограничение и обременение использования природных объектов недвижимости» и «ограничение (обременение) прав на землю» следует относить к самостоятельным категориям как гражданского, так и земельного и иного природоресурсного права, которые выделяются специфическими объектами и специальными источниками правового регулирования.

В ст. 55 Конституции РФ предусмотрено, что ограничения прав могут быть установлены только в силу требований (условий и/или оснований) федерального закона, на обременения прав эта конституционная норма также распространяется, поскольку понятия «ограничение» и «обременение» прав тождественны. Ограничение (обременение) прав — это наличие установленных законом или иным нормативным правовым актом запретов, стесняющих правообладателя при реализации своего права собственности либо иных вещных прав на природный объект недвижимости, в различных интересах общества и государства. В этих обстоятельствах термин «обременение прав» выполняет ту же функцию, что и термин «ограничение прав». Поэтому разделение отдельными авторами понятий «обременение прав» и «ограничение прав» по наличию дополнительных обязанностей, по содержанию и пользованию недвижимого имущества представляется неприемлемым¹. Обременения прав, так же, как и ограничения прав, всегда отличаются увеличением обязанностей первичных правообладателей и допуском других лиц к совершению определенных действий на территории первых. Поэтому классификацию их на основные или дополнительные обязанности по содержанию недвижимого имущества и пользованию им вряд ли следует относить к основаниям изменений отдельных норм гражданского законодательства. По нашему мнению, было бы правильно в ч. 1 ст. 131 ГК РФ объединить слова «ограничения (обременения)» и изложить ее в следующей редакции: «1. Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законами». В ч. 2 ст. 131 ГК РФ внести слова «ограничения и обременения использования природных объектов недвижимости» и изложить в следующей редакции: «2. В случаях, предусмотренных законом, наряду с государственной регистрацией прав, ограничений (обременений) этих прав должны осуществляться государственная и специальная регистрация и учет установленных ограничений и обременений в использовании отдельных видов недвижимого имущества, (земельных участков и др.». Это относится к части земельных участков с особым режимом использования, являющихся объектами земельных правоотношений.

¹ См.: Емелькина И. А. Система ограниченных вещных прав на земельные участки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010; Калинин А. В. Земельный сервитут в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.