

Охранительные ограничения как действенный метод охраны природного и исторического наследия в США и перспективы их внедрения в России

Василь Непыйвода

Юрист, инженер лесного хозяйства

Коломыя, Украина

(RSEP 1999)

Стивен Холленхорст

Профессор, заведующий кафедрой рекреации и туризма Университета Айдахо

Москов, штат Айдахо, США

Дэйвид Остернгрэн

Центр наук и образования в области окружающей среды

Северо-Аризонского университета

Флэгстэфф, штат Аризона, США

Внедрение института права частной собственности на землю является одним из важнейших итогов общественно-экономических преобразований в Российской Федерации на рубеже 1990 – 2000-х годов (Крассов, 2000). Принятие нового Земельного кодекса РФ (2001г.) явилось решающим шагом в этом процессе. Оно в значительной степени упорядочило эту сферу общественных отношений, а также расчистило путь для применения норм Гражданского кодекса РФ (Глава 17), регулирующих право собственности на землю. Однако, многие проблемы (чёрный рынок земли, хищническая лесозаготовка, неэффективное сельское хозяйство) все ещё остаются и продолжают волновать многих россиян. Свидетельством поляризации общества по этому вопросу может служить сам процесс принятия Земельного кодекса РФ (2001г.), протекавший весьма бурно (ИТАР-ТАСС, 15 июня 2001 г.).

В настоящий момент основополагающие принципы права собственности на землю в России уже определены, однако требуется кропотливая работа для их дальнейшего развития и наполнения реальным содержанием. В такой ситуации хотели бы предложить анализ несколько необычного применяемого в США подхода к землепользованию, предназначенного для охраны природы или защиты культурного наследия. Общие аспекты деятельности федеральных органов США по земельным вопросам (Остернгрэн Д. М., Ланденбергер Р. Е. (1999 – 2000)) уже частично освещены в российской научной периодике. Эта же статья посвящена особым проблемам частных земель. К примеру, случаям, когда сельхозугодья находятся в близости от больших городов, их цена возрастает до такой степени, что владелец не способен выдержать налоговое бремя. Однако у него есть возможность предотвратить поглощение этих полей городом, снизить налоги и бессрочно сохранить свою землю в её нынешнем облике. Другим небезынтересным случаем

является покупка неправительственными организациями (НПО) прав, связанных с владением землёй, с целью охраны природных территорий. Эта статья является попыткой проанализировать соответствующий опыт США и рассмотреть возможности его практического применения в Российской Федерации.

Наложение охранительных ограничений – это удачный правовой инструмент для обеспечения целостности и неизменности недвижимого имущества (прежде всего земель), находящегося в частной собственности и имеющего значительную природную или историческую ценность. Важным преимуществом охранительных ограничений является их гибкость и возможность применения к широкому кругу ситуаций. Понятие “охранительные ограничения” (conservation easements, conservation restrictions, restrictive covenants) охватывает широкий спектр близких по своей сути ограничений в области пользования недвижимым имуществом (прежде всего землёй) введённых с целью сохранения каких-либо полезных свойств объекта охраны. Ограничения, направленные на сохранение облика исторических сооружений, их окрестностей, а также исторических земель, именуются историческими охранительными ограничениями. Если объектом охраны выступают сельскохозяйственные операции, ограничения именуются сельскохозяйственными. Если же ресурсы, которые подлежат защите, связаны прежде всего с живописностью или девственностью земель, то охранительные ограничения называются, соответственно, ландшафтными или целинными. Исчерпывающего перечня объектов, к которым может применяться этот способ охраны, не существует. Любая недвижимость, которая представляет собой значительную природную или историческую ценность, может ограждаться от действия каких-либо разрушительных факторов охранительным ограничением. То есть действие этого правового инструмента распространяется на леса, болота, сельскохозяйственные угодья, места обитания исчезающих видов животных и растений, пляжи, живописные и исторические места, но не ограничивается ими. Скажем, сюда же может быть причислена ферма, которая принадлежит одной семье на протяжении многих поколений и по плану должна войти в состав нового национального парка; сооружённый несколько столетий назад дом или парк, который сегодня оказался в центре делового района мегаполиса; участок земли, граничащий с живописной рекой – местом отдыха тысяч людей и т.п.

Впервые договор бессрочного охранительного ограничения был заключен в США еще в 80-х годах XIX века с целью защиты природных угодий вокруг Бостона. Его проект разработал известный ландшафтный архитектор Фредерик Олмстед (Olmstead). Тем не менее, повсеместное распространение эта практика приобрела только после того, как Закон о налоговой реформе (1976 г.) однозначно признал охранительное ограничение актом благотворительности, дающим право на льготы в налогообложении. Это обусловило значительное увеличение количества земельных трастов – неприбыльных добровольных организаций, цель которых прежде всего состоит в привлечении частных средств в дело охраны природного и исторического наследия страны. В 1985 г. оно составило 743, а к концу 90-х превысило 1200. В этот период земельные трасты опекали 1,9 млн. гектаров различных категорий земель по

всей территории США (Land Trusts...,1999).

Охранительные ограничения занимают свою структурную нишу в совокупности методов охраны земель, которая находится где-то между правом публичной или неприбыльной частной собственности и государственным регулированием использования земель. Ограничения являются более постоянными и, как правило, более строгими чем соответствующие административные предписания, поскольку последние могут подвергаться существенным изменениям, обусловленным соображениями политического характера. Вместе с тем, охранительное ограничение приспособлено к потребностям защиты конкретного объекта собственности и к пожеланиям его собственника. Оно сохраняет за имением статус частного и подлежащего налогообложению, но тем не менее выступает основанием для значительных налоговых льгот.

Суть концепции охранительных ограничений базируется на общепризнанном восприятии права собственности как “пучка” прав, какими наделён собственник. Их можно сгруппировать в три категории: владение, пользование и распоряжение. Собственник может отчуждать “пучок” целиком, или же только одно или несколько из этих прав. Налагая на свое имение охранительное ограничение, собственник сохраняет его в своей собственности и продолжает использовать по предыдущему назначению, однако добровольно отказывается (за вознаграждение или без такового) от прав совершать определенные, конкретно оговорённые действия, которые могли бы изменить физическое состояние имения. Это может быть, например, право возводить сооружения, производить деление земельного участка, заготавливать древесину и т.п. В отличие от других форм отчуждения (скажем, продажи или дарения) эти права не переходят ни к контрагенту, ни к третьим лицам, поскольку установленные охранительными ограничениями запреты распространяются на неограниченный круг субъектов правоотношений.

Наложение охранительного ограничения документально оформляется письменным договором, который, как правило, заключается по инициативе собственника имения – *дателя ограничения* (grantee) и имеет индивидуальный характер. Контрагентом, *гарантом охранительного ограничения* (easement holder), выступает юридическое лицо, которое имеет опыт природоохранной деятельности – земельный траст, общество охраны исторических памятников, иная общественная организация. Датель и гарант ограничения оговаривают права на пользование имением, которые сохраняются за собственником, и устанавливают границы этих прав с целью создания наилучших условий для неизменности основных ценностей имения в будущем. Определённые таким образом права и обязанности также распространяются на правопреемников собственника-дателя. Такой договор, в принципе, может заключить любой собственник недвижимости. Если имение пребывает в общей собственности, необходимо согласие всех совладельцев. Если же оно находится в ипотеке, собственник обязан предварительно заключить дополнительный договор с кредитором. В этом договоре кредитор выражает своё согласие с тем, что в случае потери должником (дателем охранительного ограничения) права на выкуп имения действие этого ограничения не подлежит

устранению.

Объём ограничений распространяется до такой степени, которая необходима для надлежащей защиты основных ценностей объекта охраны. Так в случае охраны девственных земель, ограничения, как правило, запрещают строительство и любые другие формы деятельности, которые могут привести к изменению естественного состояния этих земель. Если же суть ограничений состоит в охране сельскохозяйственных угодий, запрещается деление имения и смена профиля землепользования. Но даже наиболее суровые ограничения, как правило, разрешают собственникам продолжать традиционное использование земель.

Наиболее распространенными являются бессрочные ограничения. Большинство организаций-гарантов соглашается опекать только такие ограничения. Предоставление налоговых льгот также строго привязано именно к этому виду ограничений. Однако в отдельных штатах ограничения могут налагаться на определенное количество лет (срочные ограничения).

Вопрос о режиме доступа публики к объекту охраны решается по усмотрению дателя. Некоторые из них разрешают такие формы доступа как прогулки, любительское рыболовство, экскурсии и т.п., другие же – нет. Но для некоторых типов охранительных ограничений (например, ограничения в рекреационных или учебных целях) обеспечение доступа публики – необходимая предпосылка получения налоговых льгот. В случае ландшафтных охранительных ограничений необходимо обеспечить свободный обзор большинства имения, однако физический доступ необязателен. Как правило, не предполагается свободный доступ публики к объектам, где охраняются места обитания животных и растений, а также сельскохозяйственные земли. В случае исторических охранительных ограничений обеспечивается обзор или же свободный доступ в зависимости от особенностей объекта охраны.

Соответствующий договор содержит положение о том, что датель уполномочивает гаранта опекать в дальнейшем охранительное ограничение. Воспользовавшись этой схемой, датель сохраняет имение в своих руках и вместе с тем обеспечивает бессрочную защиту ценных ресурсов этой недвижимости от ненадлежащего использования, независимо от того, кто станет собственником этого имущества в будущем. Вместе с тем, охранительное ограничение сопряжено с большой ответственностью. Датель должен убедиться, что организация-гарант имеет достаточно ресурсов для должного выполнения своих полномочий. Гарант, как правило, предлагает дателю предоставить собственные средства для проведения мониторинга имения в будущем или основать для этой цели фонд из других источников.

Он осуществляет контроль за соблюдением предусмотренных соответствующим договором ограничений. С этой целью регулярно, как правило один раз в год, проводится мониторинг объекта, находящегося под охранным ограничением. Представители гаранта посещают это имение обычно в сопровождении собственника. Они определяют, отвечает ли состояние имения условиям договора охранительного ограничения. Эти визиты также обеспечивают

поддержание связи между гарантом и собственником имущества. Гарант ведет документацию, в которой отражаются итоги визитов.

Если в процессе мониторинга обнаруживаются факты нарушения условий договора охранительного ограничения, гарант имеет юридические права требовать устранения этих нарушений и восстановления первоначального состояния объекта прибегая к переговорам, третейскому арбитражу или к судебной защите. Вместе с тем, собственник не несёт ответственности за любые изменения в состоянии имущества, вызванные природными стихиями или противоправными действиями третьих лиц. Однако реализация вышеупомянутых прав гаранта связана с многочисленными трудностями. Иногда восстановить первоначальное состояние имущества попросту невозможно. Например, даже выявление и прекращение вырубки лесного массива не может вернуть к жизни уже сваленные вековые деревья. Какое же восстановление в этом случае является адекватным, определить сложно.

К *судебной защите* (litigation) гаранты прибегают неохотно за исключением случаев, когда срочно требуется санкция суда на прекращение определенных деяний. Во-первых, как и частные лица, они предпочитают направлять свои ограниченные финансовые ресурсы на более созидательные цели. Во-вторых, вследствие судебного процесса отношения собственник – гарант неминуемо обостряются до такой степени, которая исключает любое сотрудничество в дальнейшем. А это вызывает новые нарушения и еще более изнурительное противостояние в судах. Вместе с тем, гаранты не могут всегда прибегать к *третейскому арбитражу* (arbitration). Полагаться на непредвзятость третьей стороны (арбитра) весьма рискованно. Поэтому если речь идёт о больших деньгах или же о “скользком” политическом вопросе, судебный путь более надёжен для гаранта ограничения. Более того, федеральные и штатные учреждения, как правило, не прибегают к услугам третейского арбитра, опасаясь обвинений в противоправном делегировании власти. *Переговоры сторон* (mediation) являются еще одним путем решения упомянутых споров. В отличие от третейского арбитража, где решение выносится нейтральной третьей стороной, в этом случае стороны сами совместно достигают какого-либо решения. Роль третьей стороны (посредника) сводится лишь к направлению переговоров сторон в конструктивное русло. Однако понятно, что в этом случае решение будет компромиссным, то есть результатом взаимных уступок сторон. В то же время, “последним рубежом” гаранта является сохранение условий охранительного ограничения, а потому далеко не всегда он может идти на компромисс за счет объекта охраны лишь ради того, чтобы избежать судебного разбирательства. К тому же, решение, вынесенное третейским арбитром или достигнутое вследствие переговоров, не создает судебного прецедента. В этом случае не формируется правовая база для решения в будущем аналогичных дел в пользу попечителей ограничений.

Следует отметить, что в общем конфликты между гарантами и “первичными” собственниками (дателями ограничений) не возникают. Это и понятно, ведь охранительные ограничения наложены именно по инициативе последних. Однако, чем дальше имущество переходит от “первичного” собственника к его правопреемникам,

тем большей является вероятность того, что новые собственники будут пренебрегать условиями договора охранительного ограничения. Со временем соблазн нарушить условия договора возрастает вследствие изменения экономических приоритетов и культурных воззрений. Отсюда становится ясно, насколько важной является скрупулезная разработка условий договора.

Как уже отмечалось, наложение бессрочного охранительного ограничения выступает основанием для предоставления налоговых льгот. Датель получает налоговые льготы в том случае, если в соответствии с Внутренним налоговым кодексом (Internal Revenue Code) этот акт квалифицируется как публичная благотворительная акция. То есть, если датель подарил или продал ограничение публичному учреждению по цене ниже рыночной. Размер льгот устанавливается с учётом стоимости охранительного ограничения. Для определения этой величины производится оценка реальной рыночной стоимости имущества до и после наложения ограничения на основании детально разработанных федеральных правил. Стоимость охранительного ограничения – разница между этими двумя показателями. По общему правилу, льгота состоит в ежегодном уменьшении величины совокупного дохода дателя ограничения (базы налогообложения) на столько процентов, на сколько уменьшилась стоимость его имущества после наложения ограничения. Упомянутая льгота длится до тех пор, когда таким образом не освободится от налогообложения сумма, равная стоимости ограничения. Однако реальная сумма сбережений зависит от многих факторов. С одной стороны, она может оказаться и большей вследствие особенностей законодательства конкретного штата. Но с другой стороны – именно законодательство штата, а также личная позиция местных чиновников существенно влияют, или даже определяют, будут ли предоставлены налоговые льготы дателям охранительных ограничений (Small, 1992).

С первого взгляда, в настоящее время интерес к этому вопросу в России лежит в сугубо теоретической плоскости. Действительно, сущность охранительного ограничения сводится к тому, что частный собственник добровольно отказывается от части своих полномочий в пользу общественных интересов. В России же, всё ещё не завершился противоположный процесс – приватизации части общественной собственности. Поэтому вряд ли можно ожидать, что еще окончательно не сформировавшийся класс частных собственников начнет добровольно отказываться от некоторых своих прав. Кроме того, в России нет больших частных имений, на которые прежде всего ориентированы охранительные ограничения. Однако более тщательный анализ опровергает столь однозначный взгляд. При условии внесения определенных корректив, учитывающих специфику переходного периода, охранительные ограничения могут стать в России и в других государствах Восточной и Центральной Европы не менее эффективным природоохранным инструментом, чем в США (Непийвода & Голленгорст, 2000).

На пути применения американского модели в России действительно существуют определённые трудности. В настоящий момент налоговый пресс здесь ещё не столь обременителен, чтобы он принуждал землевладельцев продавать свою собственность. Другая особенность состоит в наличии “чёрного рынка земли”, и

порождённого им искушения получить сиюминутную прибыль от продажи земли, особенно в таких регионах как Московская область. Ещё одним отличием является отсутствие (вследствие искоренения при советской власти) традиций частного землевладения – современные пользователи земель могут и не особо беспокоиться тем, как используется вверенная им земля, и каковой будет её дальнейшая судьба.

Земельный кодекс РФ (2001г.) значительно расширил возможности для приобретения в частную собственность земель. Следовательно, определяющей чертой периода формирования частного земельного сектора (первых 5 – 10 лет) является переход значительной части земель в частные руки. Вряд ли можно предположить, что частные собственники согласятся отчуждать свои права на освоение земель по цене, меньше рыночной. У НПО обычно нет достаточных финансовых ресурсов для вложения их в охрану земель. В прошлом, до становления рынка земли, государству удавалось создавать заказники, заповедники и национальные парки без слишком высоких финансовых затрат (Sobolev и др., 1995). Таким образом, именно ему принадлежала главенствующая роль в этом деле. Однако, в новых условиях такой механизм может давать сбои.

И, наконец, последним серьёзным препятствием является то, что в России не созданы возможности для филантропии. Здесь у налогоплательщиков пока не существует стимула жертвовать средства природоохранным организациям с целью снижения размера налогов. В этом деле можно многое позаимствовать из опыта США.

В России накоплен солидный опыт защиты природных и исторических объектов посредством применения политического давления. К нему прибегала общественность, ученые, а с 1991 г. – возникшие НПО. Однако, в условиях наличия частной собственности на землю, деньги играют значительно бóльшую роль, чем прежде. Таким образом, коренные преобразования в институте права собственности на землю диктуют необходимость новых подходов в природоохранной деятельности. Поэтому общественность, вовлечённая в охрану природы, должна попытаться провести через Федеральное Собрание законодательство, которое предусматривает налоговые льготы для лиц, обеспечивающих собственными силами охрану ценных природных и исторических объектов или жертвующих на эти цели денежные средства. Кроме того, нужно попытаться основать организации, которые могли бы выполнять функции гарантов охранительных ограничений, чтобы собственники, желающие сохранить в целостности свои земли, могли воспользоваться этим способом правовой охраны. Хотя достижение этих целей является непростой задачей, весьма динамичная политическая обстановка в Российской Федерации не исключает в принципе возможности принятия самых неожиданных правовых актов. Более того, делу охраны земель может сыграть на руку ситуативное большинство в парламенте, объединившее самые разнородные политические силы по конкретному вопросу. К нему могут примкнуть даже коммунисты и националисты различных мастей, воодушевлённые идеей хоть как-то ограничить “частнособственнический произвол” над землёй.

Другой моделью, которая может оказаться успешной в условиях России,

является побуждение мощных промышленных предприятий к финансированию охраны природных и культурно-исторических объектов. Есть основания надеяться, что в конечном итоге в России будет внедрена рациональная система налогообложения, и промышленные компании будут заинтересованы в снижении налогов и создании собственного “зелёного имиджа”. Возможность привлечения нарушителей природоохранного законодательства к ответственности через судебную систему предоставляет дополнительные возможности защитникам природного и культурно-исторического наследия. Очень важный прецедент, который может стать примером для действий в будущем, связан с Лапландским заповедником. На протяжении десятилетий Могезорский медно-никелевый комбинат производил выбросы вредных веществ в водно-болотные угодья заповедника. В 1970-е годы с целью защиты природных ресурсов, находящихся ниже по течению, была построена система плотин и отстойников. Строительство расстроило гидрологический режим региона, однако в результате его выбросы вредных веществ предотвратить не удалось. В конечном итоге администрация Лапландского заповедника пришла к выводу, что загрязнение представляет угрозу самому существованию этого природоохранного объекта. В 1996 г. заповедник не стал мириться с вредом, причиняемым мощным предприятием и обратился с соответствующим иском в суд. А в 1999 г. его иск был удовлетворён. Если такие иски станут в будущем обычной практикой, промышленные предприятия вероятнее всего предпочтут экономить средства, финансируя охраняемые территории.

Таким образом, более чем столетний опыт применения охранительных ограничений в США доказывает действенность этого природоохранного инструмента. США основывались на частном землевладении. В конце XVIII – начале XIX века маленькая группа людей владела обширными имениями и сколачивала баснословные барыши, продавая эту недвижимость. В настоящее время множество американцев владеет небольшими участками земли. Суть проблемы состоит в том, что если люди пытаются жить за счёт своей земли или производить её дальнейшее освоение, природа от этого теряет. Естественные места обитания сокращаются, аборигенная растительность исчезает, популяции животных оказываются замкнутыми на маленьких клочках “нетронутых земель”. Охранительные ограничения являются формой охраны природных и культурно-исторических объектов, в которую не вовлечены государственные структуры. И они могут помочь фермерам остаться фермерами, а дикой природе остаться действительно дикой. Внедрение такой практики в Российской Федерации стало бы весомым вкладом в создание гибкой системы правовых способов охраны природного и историко-культурного наследия, хотя в настоящее время несколько опередило бы своё время. Российская природоохранная общественность должна извлечь уроки из успехов и неудач американского опыта, чтобы успешно решать проблемы, связанные с частной собственностью на землю.

Благодарность

Исследования, предшествовавшие написанию этой статьи, проводились прежде всего в рамках Региональной программы научного обмена (RSEP) и Программы повышения квалификации младшего преподавательского состава высшей школы (JFDP), которые финансировались Информационным агентством США (USIA) и организовывались Американскими советами по международному образованию (ACTR/ACCELS). Высказанные здесь взгляды принадлежат авторам статьи и могут не совпадать с точкой зрения USIA или ACTR/ACCELS.

Использованные источники информации:

Земельный кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г. Одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 г. – HYPERLINK [http://www.myland.org.ua/ru/\(main\)/976/ZK_Russia.exe](http://www.myland.org.ua/ru/(main)/976/ZK_Russia.exe) [http://www.myland.org.ua/ru/\(main\)/976/ZK_Russia.exe](http://www.myland.org.ua/ru/(main)/976/ZK_Russia.exe)

Крассов О. И. (2000). *Право частной собственности на землю.* – М.: Юристъ – 379с.

Остергрэн Д. М., Ланденбергер Р. Е. (1999 – 2000). Краткая история федеральных и частных особо охраняемых природных территорий Соединённых Штатов Америки // *Охрана дикой природы.* – №15 (4) (часть 1); №16 (1) (часть 2).

Непийвода Василь; Голленгорст Стівен (2000). Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США. // *Право України.* – №12. – С. 109 – 112.

Diehl, J., and Barrett, T. S. (1988). *The Conservation Easement Handbook.* San Francisco, California: Trust for Public Land.

Land Trusts: The Front Guards of Land Protection (1999). <http://www.lta.org/whatlt.html>.

National Land Trust Rally'97. Workbook. (1997). Land Trust Alliance.

Small, S. J. (1992). *Preserving Family Lands: Essential Tax Strategies for the Landowner.* Boston, Massachusetts: Landowner Planning Center.

Sobolev, N.A., Shvarts, E.A., Kreindlin, M.L., Mokievsky, V.O., and Zubakin, V.A. (1995). Russia's protected areas: a survey and identification of development problems. *Biodiversity and Conservation.* No.4, P. 964 – 983.