

Название документа

Статья: Юридическая природа исключительного права национального парка приобретать земельные участки, расположенные в его границах
(Лунева Е.В.)
("Юридический мир", 2014, N 7)

Примечание к документу

Дата

08.07.2014

Информация о публикации

Лунева Е.В. Юридическая природа исключительного права национального парка приобретать земельные участки, расположенные в его границах // Юридический мир. 2014. N 7. С. 27 - 30.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ПРАВА
НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА ПРИОБРЕТАТЬ ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ,
РАСПОЛОЖЕННЫЕ В ЕГО ГРАНИЦАХ**

Е.В. ЛУНЕВА

Лунева Елена Викторовна, аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

В статье определено, к какой классификационной группе субъективных гражданских прав следует относить исключительное право национального парка приобретать земельные участки, расположенные на его территории. Показаны отступления от этого права, выработанные судебной практикой. Даны рекомендации по совершенствованию законодательства об исключительном праве национального парка, при которых балансовое соотношение частных и публичных интересов является оптимальным.

Ключевые слова: земельный участок, национальный парк, исключительное право, преимущественное право, частный интерес, публичный интерес.

Legal nature of exclusive right of the national park to acquire land plots located within the borders thereof

E.V. Luneva

Luneva Elena Viktorovna, graduate student of the department of civil and entrepreneurial law Kazan (Volga region) Federal University.

The article determines which group of subjective civil rights includes the national park's exclusive right to acquire land lots located on its territory. Exceptions made by courts are shown. The recommendations to improve the legislation, which will comply with the optimal balance of interests, are given.

Key words: land plot, national park, exclusive right, preferential right, private interest, public interest.

При создании или расширении границ национальных парков в их территории попадают земельные участки частных собственников, землевладельцев и землепользователей. Национальные парки как природоохранные учреждения имеют исключительное право их приобретения. Актуальной является проблема оправданности существования такого права.

Указанное обстоятельство осложнено и тем, что в цивилистике не определена его юридическая природа.

Ряд ученых предлагают исключительное право национального парка на приобретение земельных участков в его границах относить к преимущественному праву на заключение договора, которое усиливается запретом совершать сделку с другими лицами <1>. Однако между исключительным правом приобретения земельных участков и преимущественными правами обнаруживаются существенные различия.

<1> См.: Денисов С.А. Преимущественное право на заключение договора как институт, устанавливающий пределы свободы договора // Законодательство. 1997. N 2. С. 34 - 39. [Комментарий](#) к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Г.Е. Авилов, В.В. Безбах, М.И. Брагинский и др.; под ред. О.Н. Садикова. 3-е изд., испр., перераб. и доп. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2005. 1062 с.

Во-первых, преимущественные права касаются определенного множества субъектов ("группы лиц" <2>, "круга лиц" <3>), о которых не может быть и речи в случае с земельным участком в границах национального парка, поскольку преимущество предоставлено только одному участнику гражданско-правовых отношений.

<2> См.: Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2001. С. 295.

<3> См.: Кузнецова Л.В. [Преимущественное право](#): понятие и правовая природа // Журнал российского права. 2004. N 10. С. 46.

Во-вторых, у преимущественных прав особая форма защиты, представленная в возможности требовать в судебном порядке перевода прав и обязанностей по договору. Такой перевод представляет собой воплощение возможности принудительной реализации преимущественного права на условиях заключенной сделки <4>. В то же время, как отступление от общего правила, в ряде случаев (при нарушении преимущественных прав: на заключение договора найма жилого помещения на новый срок; на приобретение земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения; при размещении дополнительных акций или иных ценных бумаг, конвертируемых в акции) применяется другая форма защиты - признание сделки недействительной. В доктрине она обоснованно признается ошибкой законодателя <5>. В действительности сущность рассматриваемого института, как говорится в [п. 9.1](#) Концепции развития гражданского законодательства РФ, "предопределяет способ его защиты в случае нарушения, а именно заявление требования о переводе прав и обязанностей по заключенному договору" <6>. При нарушении же исключительного права национального парка единственным эффективным способом защиты является применение последствий недействительности ничтожной сделки <7>. Последняя с 1 сентября 2013 г., по общему правилу, является оспоримой, если не признают, что она посягает на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц <8>. Не имеет смысла здесь использовать перевод прав и обязанностей по договору на национальный парк, поскольку очень высока возможность злоупотребления правом. Так, стороны, заведомо зная о том, что права и обязанности, например, по договору купли-продажи земельного участка будут переведены на природоохранное учреждение, значительно могли бы увеличивать его покупную стоимость.

<4> См.: Онина А.А. Преимущественное право покупки в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... к.ю.н. Уфа, 2009. С. 141.

<5> См.: Волкова Е.В. Гражданско-правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением преимущественных прав: дис. ... к.ю.н. Краснодар, 2010. С. 58; Мамедова Л.А. [Проблемы правового регулирования](#) осуществления и защиты преимущественных прав // Бюллетень нотариальной практики. 2008. N 3. С. 28.

<6> [Концепция](#) развития гражданского законодательства РФ // Вестник ВАС РФ. 2009. N 11.

<7> См.: Решение Нанайского районного суда Хабаровского края по делу N 2-331/2011 от 07.12.2011. URL: <http://actoscope.com/dvfo/habarovsk/nanaysky-hbr/gr/1/reshenie-ot-07122011->

goda12052012-4519185.

<8> Федеральный закон от 07.05.2013 N 100-ФЗ "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса РФ" // СЗ РФ. 2013. N 19. Ст. 2327.

В-третьих, у исключительного права на приобретение земельных участков степень отступления от принципа равенства сторон и от принципа свободы договора намного выше, чем у преимущественных прав. Даже при нарушении последних субъект сможет произвести отчуждение вещи; в то время как право частного собственника на продажу земельного участка, расположенного в границах национального парка, может быть заблокировано отсутствием средств у соответствующего природоохранного учреждения. Тем более, что обязательного выделения бюджетных средств на эти цели не предусмотрено. Что же касается нарушения принципа свободы договора, то обладатель объекта преимущественных прав хоть и стеснен в выборе покупателя, но может его осуществить <9> в отличие от собственника земельного участка, входящего в состав национального парка, где выбор покупателя просто недопустим. То есть положение об исключительном праве приобретения "чужих" земельных участков существенно ограничивает свободу сделок с точки зрения избрания собственником земельного участка контрагента <10>. Закрепляя исключительное право национального парка, законодатель не говорит об обязанности приобретения земельных участков иных собственников, землепользователей и землевладельцев; не указывает срок, в течение которого оно должно быть осуществлено; а также не обозначает порядок определения цены. Получается, что природоохранное учреждение может реализовывать исключительное право по своему усмотрению, в результате собственник вообще не сможет продать земельный участок даже любому третьему лицу, поскольку в регистрации перехода права на имущество будет отказано <11>.

<9> См.: Павлова И.Ю. Система преимущественных прав в современном гражданском праве // Право и политика. 2007. N 9. С. 133 - 134.

<10> См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009. 864 с.

<11> См., напр.: Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2013 по делу N А10-4172/2012. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/3d72cf56-134f-46e4-a6dc-bf13ee381ed1>.

Таким образом, делаем вывод о том, что исключительное право национального парка на приобретение земельных участков, расположенных на его территории, не относится к группе преимущественных прав. Не случайно В.П. Грибанов в качестве парной категории "преимущественные права" рассматривает "исключительные права". Критерием обособления исключительных прав является то обстоятельство, что они могут принадлежать лишь "определенному" <12> единственному субъекту. Такие права закрепляют экономическую "монополию" конкретного лица <13>. Причем речь здесь идет не только об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности (самая объемная часть), но и о других правах (например, п. 1 ст. 36 и п. 5 ст. 30.2 ЗК РФ). Поэтому исключительное право национального парка на приобретение земельных участков в его границах следует относить к обозначенному блоку субъективных гражданских прав - к исключительным правам.

<12> См.: Грибанов В.П. Указ. соч. С. 294 - 295.

<13> См.: Зыков С.В. Нетипичные исключительные права // Цивилист. 2011. N 3. С. 66.

Анализируемое право реализуется национальным парком не только при отчуждении земельных участков частными собственниками; но и при отказе от них; при принудительном прекращении прав; а также в случае изъятия, в том числе и путем выкупа. В законодательстве отсутствует юридическая процедура осуществления исключительного права приобретения

земельных участков, поэтому не однозначно можно ответить на вопрос: какие сделки по отчуждению, возмездные или безвозмездные, подпадают под него?

В литературе указывается, что все сделки по отчуждению земельных участков, расположенных в границах национального парка, их собственниками возможны, но только путем совершения с национальным парком <14>. Однако земельные участки приобретаются национальными парками за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников (п. 4 ст. 12 Федерального закона от 14.03.1995 N 33-ФЗ (с изм. от 25.06.2012) "Об особо охраняемых природных территориях" <15> (далее - ФЗ "Об ООПТ")); что, по сути, является встречным предоставлением. Тем не менее, поскольку прямо в законе не закреплено правило о распространении исключительного права национального парка только на возмездные сделки, постольку правоприменитель обладает возможностью двусмысленного толкования. Последнее обстоятельство позволило регистрационной службе отказывать в регистрации перехода права и договоров дарения земельных участков, расположенных в национальном парке <16>. С учетом последних изменений гражданского законодательства <17> отказывать будут в регистрации перехода права на такие земельные участки, поскольку с 1 марта 2013 г. государственная регистрация ряда сделок, включая договор дарения недвижимости, отменена.

<14> См.: [Земельное право: учебник](#) / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. 344 с.

<15> СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

<16> Обзор судебной практики Центрального районного суда г. Твери по гражданским делам за 4-й квартал 2009 г. URL: http://centralny.twr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=149.

<17> См.: Федеральный [закон](#) от 30.12.2012 N 302-ФЗ (ред. от 04.03.2013) "О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса РФ" // СЗ РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7627.

Тот правовой смысл, который несет норма, закрепленная п. 2 ст. 218 ГК РФ, позволяет говорить о том, что исключительное право национального парка на приобретение земельных участков, входящих в его состав, не распространяется на наследование по закону <18>, поскольку оно реализуется с позиции родства, а основанием перехода права собственности является не сделка. При этом считаем, что при наследовании рассматриваемых земельных участков как выморочного имущества обязательно должно быть учтено исключительное право соответствующего природоохранного учреждения. Для правовой определенности необходимо внести изменения в ст. 1151 ГК РФ, добавив норму о том, что выморочное имущество в виде земельного участка в границах национального парка переходит в порядке наследования по закону в собственность РФ и в постоянное (бессрочное) пользование национальному парку, на территории которого он расположен.

<18> Об этом также см.: [Комментарий](#) к Земельному кодексу РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009. 864 с.

Кроме того, земельные участки в пределах национального парка могут быть предметом договора ипотеки, а также на них может быть обращено взыскание при исполнении судебных актов. В первом случае недвижимое имущество реализуется путем продажи с публичных торгов, а во втором - при проведении открытых торгов в форме аукциона. Национальный парк вправе участвовать как в публичных торгах, так и в аукционе; следовательно, он не теряет возможности приобрести земельный участок в федеральную собственность, тем самым реализовав свое исключительное право. Аналогичной правовой позиции придерживается и судебная практика <19>.

<19> См.: Кассационное определение Вологодского областного суда от 18.02.2011 N 33-694. URL: <http://www.gcourts.ru/case/162484>.

В то же время для соблюдения баланса частных и публичных интересов следовало бы в рассмотренных случаях наделить кредитора собственника земельного участка в границах национального парка правом требования от должника продажи по рыночной стоимости земельного участка природоохранному учреждению и только в случае отказа последнего применять механизм торгов.

Казалось бы, при продаже земельного участка частным собственником, расположенного на территории национального парка, однозначно должно быть реализовано исключительное право одноименного природоохранного учреждения на его приобретение, а все сделки, совершенные с посторонними лицами, должны быть признаны недействительными. Однако суды общей юрисдикции придерживаются иной правовой позиции, согласно которой если в границах национального парка земельный участок находился и в момент приобретения его собственником по возмездной сделке, и несмотря на наличие в тот период тех же запретительных норм переход прав на него был зарегистрирован; то собственник вправе рассчитывать на то, что если при тех же условиях государство позволило приобрести по возмездной сделке спорный участок, то при сохранившихся условиях оно же позволит продать его <20>. Арбитражные же суды, наоборот, считают, что любые сделки по купле-продаже земельного участка, совершенные не с национальным парком, являются нарушением его исключительного права <21>.

<20> Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия от 25.02.2013 по делу N 33-3749. URL: <http://www.gcourts.ru/case/12926257>; Решение Нанайского районного суда Хабаровского края от 07.12.2011 по делу N 2-331/2011. URL: kpfu.ru/main_page?p_sub=220.

<21> **Постановление** Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2013 по делу N A10-4172/2012. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/3d72cf56-134f-46e4-a6dc-bf13ee381ed1>.

Разрозненная судебная практика дает основание ставить вопрос о недостаточной эффективности конструкции исключительного права национального парка, поскольку отсутствует определенность и стабильность в гражданском обороте. Исследуемое право направлено на реализацию публичной цели <22>: сохранить уникальные природные образования путем постепенной передачи земель посторонних пользователей национальному парку. Однако достичь ее возможно и другим способом, применив дифференцированный подход.

<22> См.: Лунева Е.В. Публичный и частный интересы в области отношений, объектом которых является земельный участок особо охраняемых природных территорий // Ученые записки Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. Т. 154. Кн. 4. С. 113.

Предлагаем к одним ситуациям сохранить исключительное право национального парка на приобретение земельных участков, как-то: на отказ от него собственника, землепользователя или землевладельца; на принудительное прекращение прав на земельный участок; на изъятие путем выкупа; на наследование выморочного земельного участка. При перечисленных обстоятельствах не затрагиваются имущественные интересы третьих лиц. Для возмездных сделок более удачной является конструкция преимущественного права национального парка, которая позволит использовать рыночный механизм определения цены земельного участка. Только преимущественным правом не будут нарушены интересы собственника земельного участка отказом национального парка от его приобретения, хоть и входящего в границы названной особо охраняемой природной территории, но тем не менее не представляющего для природоохранного учреждения никакой научной, природоохранной, эстетической или рекреационной значимости <23>, а также отказом из-за отсутствия достаточных средств.

<23> В судебных актах бывает отражена позиция администрации национальных парков об отсутствии такой значимости у некоторых земельных участков; см., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия от 25.02.2013 по делу N 33-3749. URL: <http://www.gcourts.ru/case/12926257>.

У преимущественного права уже существует проверенная временем процедура его реализации и защиты. Напротив, безвозмездные сделки с земельными участками частных собственников, входящих в состав национального парка, считаем необходимым осуществлять беспрепятственно, без установления каких-либо преимуществ со стороны природоохранных учреждений, что будет соответствовать положению гражданского законодательства о безвозмездных сделках.

Думается, что предложенный вариант не только сможет способствовать правовой предсказуемости, более высокому уровню взаимного доверия между участниками гражданских правоотношений, но и позволит обеспечить охрану уникальных природных достопримечательностей.

Литература

1. Волкова Е.В. Гражданско-правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением преимущественных прав: дис. ... к.ю.н. / Е.В. Волкова. Краснодар, 2010. 170 с.
 2. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. М.: Статут, 2001. 411 с.
 3. Денисов С.А. Преимущественное право на заключение договора как институт, устанавливающий пределы свободы договора / С.А. Денисов // Законодательство. 1997. N 2. С. 34 - 39.
 4. [Земельное право: учебник](#) / В.Х. Улюкаев, В.Э. Чуркин, В.В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2010. 344 с.
 5. Зыков С.В. [Нетипичные исключительные права](#) / С.В. Зыков // Цивилист. 2011. N 3. С. 66 - 68.
 6. [Комментарий](#) к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Г.Е. Авилов, В.В. Безбах, М.И. Брагинский и др.; под ред. О.Н. Садикова. 3-е изд., испр., перераб. и доп. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2005. 1062 с.
 7. [Комментарий](#) к Земельному кодексу РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М.: Юстицинформ, 2009. 864 с.
 8. [Концепция](#) развития гражданского законодательства РФ // Вестник ВАС РФ. 2009. N 11.
 9. Кузнецова Л.В. [Преимущественное право](#): понятие и правовая природа / Л.В. Кузнецова // Журнал российского права. 2004. N 10. С. 46 - 54.
 10. Лунева Е.В. Публичный и частный интересы в области отношений, объектом которых является земельный участок особо охраняемых природных территорий / Е.В. Лунева // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2012. Т. 154. Кн. 4. С. 108 - 118.
 11. Мамедова Л.А. [Проблемы правового регулирования](#) осуществления и защиты преимущественных прав / Л.А. Мамедова // Бюллетень нотариальной практики. 2008. N 3. С. 26 - 28.
 12. Онина А.А. Преимущественное право покупки в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... к.ю.н. / А.А. Онина. Уфа, 2009. 209 с.
 13. Павлова И.Ю. [Система преимущественных прав](#) в современном гражданском праве / И.Ю. Павлова // Право и политика. 2007. N 9. С. 133 - 142.
-