УДК 349.41

Сергей Евгеньевич Калёнов – канд. юрид. наук, доцент кафедры трудового и предпринимательского права Хабаровского государственного университета экономики и права (Хабаровск). *E-mail: kalyonov-sergey@yandex.ru*

С.Е. Калёнов
S.E. Kalenov

К вопросу о правовом регулировании оборота земельных участков национальных парков

В статье обращается внимание на коллизию норм Земельного кодекса РФ, с одной стороны, устанавливающих полный запрет на совершение сделок с земельными участками, изъятыми из оборота (в том числе и с участками национальных парков), с другой стороны, разрешающих (в исключительных случаях) передачу в аренду этих земельных участков. Автором подчёркивается, что вопрос о том, в каких зонах национального парка допустима передача земельных участков в аренду, должен быть решён исключительно в рамках федерального закона, а не в ведомственном нормативном правовом акте. В статье сформулировано предложение об установлении в законе дифференцированного режима земельных участков национального парка (с точки зрения ограничения их гражданского оборота).

To the question of legal regulation of the turnover of land plots of the national parks

In this article the attention to a collision of the standards of the Land code of the Russian Federation, on the one hand, establishing the total ban on transactions with the land plots withdrawn from circulation (including with the land plots of national parks), on the other hand, these land plots allowing (in exceptional cases) transfer to rent is paid. The author emphasized that the question of in what zones of national park transfer of the land plots to rent is admissible, has to be solved only within the federal law, but not in the departmental regulatory legal act. In the article the offer on establishment in the law of differentiated regime of the land plots of national park is formulated (from the point of view of restriction of their civil circulation).

Keywords: *land plot, national park, turnover of the land plots, rent of the land plots.*

Ключевые слова: *земельный участок, национальный парк, оборот земельных участков, аренда земельных участков.*

Земельные участки, являясь элементом природной среды, в имущественных отношениях выступают в роли особых вещей: их природное происхождение и практическая незаменимость, а также значение в смысле обеспечения благоприятной для человека окружающей среды обусловливают особенное правовое регулирование их гражданского оборота. В отечественном законодательстве специфика такого оборота определена, главным образом, ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.12.2015 г. №460-ФЗ) (далее – ЗК РФ) [1].

Экологическая ценность и особое назначение экосистем особо охраняемых территорий, в том числе и национальных парков, побудили законодателя закрепить изъятие из оборота земельных участков, занятых национальными парками (п.п. 1 п. 4 ст. 27 ЗК РФ). Исключения составляют «отдельные случаи», предусмотренные ст. 95 ЗК РФ. Закон, в частности, допускает существование в пределах национальных парков земельных участков иных, помимо самого учреждения (национального парка), пользователей, а также собственников. При этом, указанные лица, разумеется, обязаны соблюдать установленный на этой особо охраняемой природной территории режим, заключающийся в соответствующих ограничениях хозяйственной и иной деятельности.

Не ясна позиция законодателя в отношении вопроса об аренде земельных участков, изъятых из оборота и «занятых» национальными парками. Изъятие таких участков из гражданского оборота, согласно п. 2 ст. 27 ЗК РФ, означает безусловный запрет совершения с ними любых гражданско-правовых сделок, включая аренду. Однако же, как видно из п. 11 ст. 22 того же нормативного правового акта, запрет этот вовсе не абсолютный: данные земельные участки в порядке исключений, которые могут быть установлены федеральными законами, могут быть переданы в аренду.

Передача в аренду изъятых из оборота земельных участков, принадлежащих на праве постоянного (бессрочного) пользования федеральным государственным бюджетным (природоохранным) учреждениям, допускается ст. 17 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 г. №33-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13.07.20115 №233-ФЗ) (далее – ФЗ ООПТ) [2]. Следует заметить, что здесь «речь идёт» не обо всех земельных участках, находящихся в пределах национального парка и изъятых из оборота, а лишь о находящихся в федеральной собственности земельных участках, что «… расположены в границах соответствующих функциональных зон национальных парков» (п. 1 ст. 17 ФЗ ООПТ). При этом, удивление вызывает то, что вопрос о том, в каких именно «соответствующих» зонах находятся земельные участки, разрешённые к передаче в аренду физическим и юридическим лицам, конкретизируется не федеральным законом, а Порядком подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков, утверждённым Приказом Минэкономразвития

России от 12.07.2010 г. №293 (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 22.06.2015 г. №381) (далее – Порядок) [3]. Полагаем, что, в силу п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 г. №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31.01.2016 г. №7-ФЗ) (далее – ГК РФ) [4] и п. 11 ст. 22 ЗК РФ, вопрос о том, в каких именно функциональных зонах национального парка земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, могут передаваться в аренду, должен быть решён законодателем только в федеральном законе, а не в принятом на его основании ведомственном нормативном правовом акте, поскольку нормативное решение указанного вопроса есть правовое регулирование оборота названных земельных участков (по нашему мнению, это должно быть закреплено ст. 17 ФЗ ООПТ).

Считаем также, что изменения, внесённые в ст. 17 ФЗ ООПТ Федеральным законом от 13.07.2015 г. №221-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2015 г. № 404-ФЗ) [5], стоит оценить положительно. В п. 2 указанной статьи законодатель предусмотрел предварительный (до передачи участка в «целевую» аренду) отказ федерального государственного бюджетного учреждения (национального парка) от права постоянного (бессрочного) пользования этим участком. Это устраняет ситуацию недопустимой земельным законодательством конкуренции двух титулов (постоянное пользование и аренда), а также вносит ясность в конструкцию арендных отношений: арендодателем является собственник – Российская Федерация; учреждение же не может выступать в этой роли, поскольку, будучи «постоянным пользователем» земельного участка, оно не наделено правомочием распоряжения участком путём его передачи в аренду.

В земельно-правовых исследованиях не раз указывалось на несоответствие положений п. 11 ст. 22 ЗК РФ (предполагающего исключение из правила о запрете передачи в аренду изъятых из оборота земельных участков) содержанию п. 2 ст. 27 и п. 2 ст. 22 ЗК РФ (закрепивших безусловную недопустимость передачи в аренду земельных участков, изъятых из оборота) [6].

Затрагивая эту проблему, М.Ю. Тихомиров отмечает, что «… определить истинный «замысел» законодателя путем толкования норм в данном случае вряд ли возможно» [7, с. 83].

Кроме этого, по справедливому замечанию некоторых учёных, правило п. 11 ст. 22 ЗК РФ «… противоречит не только п. 2 ст. 27 ЗК РФ, но и теории гражданского и земельного права, аксиомой которых является невозможность совершения каких-либо сделок с вещами, изъятыми из оборота» [8].

Е.В. Лунева, оценивая рассматриваемое противоречие, сформулировала, на наш взгляд, довольно точный и лапидарный вывод: «… несмотря на то, что федеральные земельные участки… национального парка законодательно признаны изъятыми из оборота, фактически они только ограничены в нем. Понятно, что в данном случае первоочередной целью является охрана уникальных природных достопримечательностей,

однако, реализация благородной публичной цели в таком виде влечет за собой нарушение правовой системности» [9].

В указанных научных работах отмечается необходимость внесения законодателем соответствующих изменений в текст Земельного кодекса РФ, однако же, не уточняется, каких именно. Обозначенное выше противоречие (в целом, применительно к земельным участкам, изъятым из оборота) требует установления в рамках п. 11 ст. 22 ЗК РФ безусловного, не имеющего каких-либо исключений (определяемых федеральным законом) правила о запрете аренды изъятых из оборота земельных участков.

Вместе с тем, особый правовой статус земельных участков национальных парков, их назначение требуют, по нашему мнению, особого подхода к регулированию оборота таких земельных участков. Считаем, что задачи, выполняемые соответствующими природоохранными учреждениями (с одной стороны, охрана окружающей среды, с другой, – рекреационная деятельность и обеспечение сохранности объектов культурного наследия), и обусловленный этими задачами дифференцированный режим земель национальных парков, установленный законодателем и выражающийся в зонировании (ст. 15 ФЗ ООПТ), требуют дифференцированного подхода к решению вопроса об обороте земельных участков, находящихся в пределах различных зон национального парка.

На наш взгляд, изъятия из оборота требуют лишь земельные участки, расположенные в заповедной зоне, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности, а также в особо охраняемой зоне, предназначенной для сохранения природной среды в естественном состоянии, предполагающей запрет на осуществление любой экономической деятельности.

В силу особого назначения и реализации определяемых этими зонами запретов на большинство видов антропогенной деятельности (исключая, разумеется, природоохранную) стоит сохранить в отношении соответствующих земельных участков правило о полном изъятии их из гражданского оборота.

Что же касается всех иных функциональных зон (рекреационной, охраны объектов культурного наследия, хозяйственного назначения, традиционного экстенсивного природопользования), то соответствующие земельные участки вряд ли стоит изымать из гражданского оборота полностью, запрещая при этом любые сделки как влекущие переход права собственности, так и не направленные на это (в том числе аренду). Полагаем, что их назначению в большей степени будет соответствовать специальный режим ограничения гражданского оборота, при котором эти земельные участки: 1) могут находиться только в федеральной собственности (по всем иным ограниченным в обороте земельным участкам ст. 27 ЗК РФ устанавливает публичную собственность); 2) не могут быть объектами сделок, влекущих изменение собственника

(безусловно, без каких-либо исключений, предусматриваемых федеральным законом). Вместе с тем, такой режим не исключает возможности совершения с земельными участками, находящимися в пределах указанных функциональных зон, иных сделок, не влекущих изменения собственника (переход права федеральной собственности). Считаем, что передача этих участков в «целевую» аренду, при сохранении особого порядка заключения данных договоров и специальных «природоохранных» обязанностей арендаторов, не причинит вреда экологическим интересам общества и имущественным правам государства. Кроме того, установление такого гражданско-правового режима способно наилучшим образом обеспечить рациональное использование указанных земельных участков при соблюдении специального режима, обусловленного их целевым назначением.

Литература и источники:

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – №44. – Ст. 4147.

2. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – №12. – Ст. 1024.

3. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – №33.

4. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – №32. – Ст. 3301.

5. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – №29 (часть I). – Ст. 4347.

6. См., например: Болтанова, Е. С. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Е. С. Болтанова, С. З. Женетль. – М. :"РИОР", "ИНФРА-М", 2010. – 416 с. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Комментарии законодательства». Дата последнего посещения 23.02.2016 г.

7. Тихомиров, М. Ю. Аренда и купля-продажа земельных участков в Российской Федерации / М. Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2007. – №12. – С. 79 – 89.

8. Цит. по: Короткова, О. И. Особенность договора аренды и его роль в сфере управления и распоряжения государственной собственностью / О. И. Короткова // Законодательство и экономика. – 2009. – № 7. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Комментарии законодательства». Дата последнего посещения 23.02.2016 г.

9. Лунева, Е. В. Специфика и тенденции развития законодательства в сфере гражданского оборота земельных участков особо охраняемых природных территорий / Е. В. Лунева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 2 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Комментарии законодательства». Дата последнего посещения 23.02.2016 г.