

# Ограничения прав иностранцев на земли на приграничных территориях

❖ 9 января 2011 года президент России издал Указ № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками». Указ вызвал серьезную волну беспокойства среди иностранных граждан и представителей иностранных компаний, владеющих землей на приграничных территориях или планирующих такую землю приобрести.

Карина Чичканова, партнер международной юридической компании Salans  
Ольга Урюпинская, советник международной юридической компании Salans



Карина Чичканова /  
Karina Chichkanova

## Суть ограничений

В связи с изданием Указа вступил в силу запрет, установленный Земельным кодексом РФ, на обладание на праве собственности земельными участками, расположенными на приграничных территориях, иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами. С момента вступления в силу Указа, то есть с 19 января 2011 года, указанные лица не могут обладать такими участками на праве собственности, независимо от того, на каком основании это право возникает, то есть не могут ни приватизировать такие земельные участки, ни приобретать их в собственность каким-либо иным образом (например, покупать у частного собственника).

До вступления в силу Указа законодательство РФ содержало запрет только на приватизацию иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юрлицами земельных участков, расположенных на приграничных территориях, из госсобственности. Приобретение указанными лицами в собственность земельного

участка, расположенного на приграничной территории, на основании сделки купли-продажи от частного собственника либо на основании иной сделки, не являющейся приватизацией, было возможно. Иными словами, запрет, вступивший в силу в связи с изданием Указа, ужесточил ограничения в отношении гражданского оборота земельных участков на приграничных территориях.

## Устранена неясность в толковании

До издания Указа в отсутствие конкретного перечня приграничных территорий органы госвласти / местного самоуправления нередко применяли широкое толкование понятия «приграничной территории», что позволяло относить к приграничной территории, на которой была запрещена приватизация земельных участков иностранцами, чуть ли не всю территорию России. По этой причине зачастую иностранные инвесторы испытывали сложности при оформлении права собственности на земельные участки даже в тех областях страны, которые, казалось бы, никак нельзя отнести к приграничным территориям (например, подобные случаи были известны в Московской области). Указ внес ясность в этот вопрос, утвердив конкретный список территорий, на которые распространяется запрет, – это территория 379 муниципальных образований/районов/округов (плюс Кронштадтский район Санкт-Петербурга), так или иначе расположенных в определенной близости от государственной границы РФ.

При этом Указ квалифицировал как «приграничную» всю территорию данных образований. Более логичным представляется иной подход к определению такого вида территории, устанавливающий некое конкретное расстояние от государственной границы, отграничивающее приграничную территорию от остальной территории государства (такой подход существует, например, в Финляндии, где приграничная территория простирается на 5 км от границы). В России же, славящейся своими просторами, по причине большой площади многих муниципальных образований приграничная территория, на которой иностранцам запрещено иметь в собствен-

ности землю, простерлась на десятки, а иногда и на сотни километров от государственной границы.

## Возможное развитие событий

Как уже упоминалось выше, до вступления в силу Указа действующее законодательство разрешало иностранцам приобретать в собственность земельные участки на приграничных территориях у частных собственников на основании любых сделок за исключением приватизации. Нет ничего удивительного в том, что на момент вступления в силу Указа на приграничных территориях образовалось определенное количество иностранных собственников земельных участков.

Чтобы проанализировать возможную судьбу земельного участка, расположенного на приграничных территориях и находящегося в собственности иностранного гражданина или иностранного юрлица, необходимо ответить на вопрос, на каком основании этот земельный участок был приобретен в собственность.

**Возможные последствия для «незаконных» собственников.** Запрет на приватизацию иностранными гражданами и юрлицами земельных участков из госсобственности на приграничных территориях действовал и до вступления в силу Указа. Следовательно, есть вероятность того, что лицо, приобретшее право собственности на такой земельный участок в порядке приватизации, сделало это в нарушение действовавшего законодательства, а значит, есть основания квалифицировать такую сделку как недействительную. Согласно правилам Гражданского кодекса РФ, каждая из сторон недействительной сделки обязана возратить другой стороне все полученное по сделке, а в случае невозможности возратить полученное в натуре – возместить его стоимость в деньгах (с учетом применимого срока исковой давности).

Таким образом, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, незаконно приобретшие земельные участки на приграничных территориях в порядке приватизации, однознач-

но находятся в «группе риска», поскольку могут лишиться этих участков в результате применения последствий недействительности к заключенным им сделкам.

**Возможные последствия для законных собственников.** Другую группу составляют иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юрлица, приобретшие земельные участки на приграничных территориях до вступления в силу Указа на основании сделки купли-продажи у частного собственника, в порядке наследования или на иных законных основаниях.

Ни Земельный кодекс, ни Указ не содержат специальных норм, устанавливающих судьбу земельных участков, расположенных на приграничных территориях, которые тем или иным законным образом были приобретены в собственность иностранными гражданами, лицами без гражданства или иностранными юрлицами до вступления в силу Указа. С одной стороны, права указанных лиц на приобретенные ими земельные участки должны быть защищены общей нормой законодательства о том, что закон не имеет обратной силы. Однако при этом нельзя забывать о правилах, содержащихся в Гражданском кодексе РФ в отношении имущества, ограниченного в обороте, поскольку в силу ограничений, установленных Земельным кодексом, земельные участки, расположенные на приграничных территориях, могут быть квалифицированы в качестве такого имущества. Согласно ст. 238 Гражданского кодекса, если такого рода имущество оказалось у лица на законном основании, однако данное лицо по закону лишено возможности обладать им на праве собственности, такое имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок. В случае невыполнения собственником указанного требования имущество подлежит принудительной продаже.

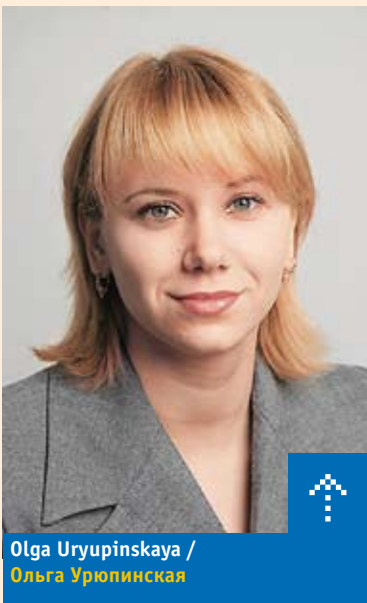
Возможность применения ст. 238 ГК РФ к рассматриваемой ситуации вызывает вопросы, поскольку указанный в ней годичный срок может быть не релевантен (ведь на момент вступления в силу Указа земельный участок мог законно находиться в собственности такого иностранного лица более чем в течение года). Однако факт наличия данной нормы в действующем законодательстве РФ не позволяет в настоящее время сделать однозначный вывод о том, что права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, законно приобретших земельные участки на приграничных территориях, никак не будут затронуты в связи с принятием Указа.

Неоднозначность сложившейся ситуации, вероятно, может быть разрешена либо формированием судебной практики, либо принятием законодателем специальных нормативно-правовых актов, регулирующих дальнейшую судьбу земельных участков на приграничных территориях, оказавшихся в собственности иностранных граждан или юрлиц, либо принятием уполномоченными инстанциями официальных разъяснений в отношении применения к данной ситуации действующего законодательства. c|R|e

# Restrictions on the rights of foreigners to own land in border areas

❖ On January 2011, the Russian president issued Decree No. 26 "On Approval of the list of border areas in which foreign citizens, stateless persons and foreign legal entities may not hold titles to land". The decree caused a serious tide of anxiety among foreign citizens and representatives of foreign companies, who own land in border areas or who plan to acquire such land.

Karina Chichkanova, partner of Salans International Law Firm  
 Olga Uryupinskaya, legal adviser at Salans International Law Firm



Olga Uryupinskaya /  
 Ольга Урюпинская

## The essence of the restrictions

In connection with the issuance of the Decree, the ban, established by the Land Code of the RF, on the ownership of land plots located in border areas by foreign citizens, stateless persons and foreign legal entities, came into effect. Since the Decree entered into force, that is from January 19, 2011, these individuals may not claim ownership of these plots, no matter on what basis this right appears, that is, they cannot privatize such land or acquire lands into ownership in any other way (for example, by purchasing from a private owner). Until the Decree of the Russian Federation entered into force, the legislation contained a ban only on the privatization of land plots located in border areas, being public property, by foreign citizens, stateless persons or foreign legal entities. The acquisition of ownership to the land, located in the border area, by the above-mentioned persons was possible on the basis of a sales transaction from a private

owner, or on the basis of any other transaction, that was not part of privatization. In other words, the ban, which came into force in connection with the issuance of the Decree, tightened restrictions on land sales in border areas.

## The ambiguity in the interpretation of the term "border area" was eliminated

Before the issuance of the Decree, for lack of a specific list of border areas, the government bodies/local authorities often broadly interpreted the term "border area", which allowed them to refer as the border area, where the privatization of land by foreigners was banned, to almost all of Russia. For this reason, foreign investors have often experienced difficulties registering the title to their land, even in those areas of the country, which in no way can be considered as border areas (for example, such cases were known in the Moscow Province). The Decree clarified the issue by adopting a specific list of areas covered by the ban – these are the territories of 379 municipalities, areas, counties (plus the District of Kronstadt, St. Petersburg), which are located in a certain proximity to the border of Russia. The Decree has described as "border area" the entire territory of these formations. It seems that a more logical approach would have been to define this kind of territory by establishing some specific distance from the border, delimiting border areas from the rest of the country (for example, such an approach exists in Finland, where the border area extends to 5 km from the border). In Russia, which is famous for its open spaces, due to the large areas of many municipalities, the border area, on which foreigners are not allowed to own land, stretched for dozens and sometimes hundreds of kilometers from the border.

## Possible developments

As was mentioned above, prior to the enactment of the Decree, the current law

allowed foreigners to acquire ownership of land in border areas from private owners on the basis of any transactions with the exception of privatization. It is not surprising that when the Decree entered into force, there were a number of foreign landowners on the border territories.

To analyze the possible fate of a plot of land, situated in the border area and owned by a foreign citizen or a foreign entity, it is necessary to answer the question on what basis this land was acquired into ownership.

**Possible implications for the "illegal" owners.** As was mentioned above, the ban on privatization of land plots of state property in border areas by foreign citizens and legal entities existed before the Decree entered into force. Consequently, it is likely that the person, who has acquired ownership of such land by way of privatization, did so in violation of the then existing law, therefore, there is reason to establish such a transaction as invalid. According to the rules of Russia's Civil Code, each party to the void transaction shall recover whatever was received in the transaction to a counterparty, and if it cannot recover the received in kind, to reimburse the cost in monetary terms (subject to the applicable statute of limitations).

Thus, foreign citizens, stateless persons and foreign legal entities, who have illegally acquired land in border areas by way of privatization, are "at risk" because they can be deprived of these plots on account of invalidity of the earlier completed transactions.

**Possible implications for the legitimate owners.** The other group includes foreign citizens, stateless persons and foreign legal entities, who have acquired land in border areas prior to the enactment of the Decree, on the basis of the sales transaction from a private owner, by inheritance or on any other legal grounds.

Neither the Land Code, nor the Decree contain any special rules that establish the fate of the lands, located in the border

areas, which in some or other way were legally acquired by foreign citizens, stateless persons or foreign legal entities before the enactment of the Decree. On the one hand, the titles of these persons to the acquired land shall be protected by common law rule, stating the law is not retroactive. However, we should not forget about the rules contained in the Civil Code of the Russian Federation with respect to property limited in circulation, since, by the restrictions imposed by the Land Code, land plots located in the border areas can be qualified as such property.

According to Article 238 of the Civil Code, if a person obtained such property lawfully, but is legally deprived of the opportunity to enjoy it by right of ownership, such property shall be alienated by the owner within one year from the date of property ownership formalization, unless the law establishes another period. In case of non-fulfillment of this requirement, the property is subject to forced sale. The possibility of applying Article 238 of the Civil Code to this situation raises questions as to the specified period of one year, which may be not be relevant (because at the time the Decree entered into force, the land could have been lawfully owned by a foreign person for more than a year). However, the existence of this provision in the legislation of the Russian Federation does not allow at present to draw the conclusion that the rights of foreign citizens, stateless persons and foreign legal entities, who have lawfully acquired land in border areas, will not be affected in connection with the adoption of the Decree.

The ambiguity of the situation can probably be resolved either by forming a forensic practice, or by the adoption of special regulations, governing the fate of land, situated in border areas, which had had come into ownership of foreign individuals or legal entities, or by the issue of official clarification on the applicability of this situation from the respective authorities. c|RIe