

УДК 349.6(470)(282.247.411.3)

СОЗДАНИЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ (ОЗЕРО СЕЛИГЕР)

Е.С. Стеничкина, Т.М. Мурзабекова

Тверской Государственный Университет

Статья посвящена проблемам, возникшим в связи с созданием особо охраняемых природных территорий местного значения. Определяются пробелы Федерального закона РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», которые могут оказать существенное негативное влияние на создание соответствующих территорий. Предложены пути решения проблем.

Ключевые слова: *земли, ограниченные в обороте, земельное законодательство, собственник земельного участка, земельный контроль.*

Одной из основных задач государственной политики в настоящее время является поддержание благоприятной окружающей среды для будущих поколений. Сюда же можно отнести задачи, направленные на сохранение и воспроизводство редких и ценных популяций животных, растений, недопущение гибели исчезающих видов. Кроме того, важнейшее значение имеют различные памятники истории, культуры, которые также нуждаются в особой защите со стороны государства. Это лишь некоторые из причин, которые вызвали необходимость установления, правового регулирования такой категории земель как земли особо охраняемых территорий. Сегодня уделяется большое внимание созданию, функционированию и защите особо охраняемых территорий как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов и местного самоуправления.

К особо охраняемым природным территориям согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33 «Об особо охраняемых природных территориях»¹ относятся участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Особо охраняемые природные

¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Законодательного определения понятия «особо охраняемые природные территории местного значения» нет. Но на основании положений указанного закона можно сделать вывод, что особо охраняемые природные территории местного значения – участки земли, водной поверхности, природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, находящиеся в собственности муниципальных образований.

Объявление территорий особо охраняемыми, изъятие соответствующих земельных участков, установление на них особого режима использования и охраны осуществляются органами местного самоуправления и определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации². Таким образом, создание особо охраняемой природной территории "Селигер" осуществляется в соответствии с Постановлением Администрации Тверской области от 11.09.2002 № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области» и с учетом положений Закона «Об особо охраняемых природных территориях»; Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»³; Закона Тверской области от 08.12.2010 № 108-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области»⁴.

В настоящее время не возникает сомнений в необходимости охраны уникального природного объекта – озера Селигер. Данный вопрос неоднократно обсуждался учеными, общественностью и органами государственной власти начиная с 70-х гг XX в.

Принципиальное значение приобрел вопрос о размерах и границах территории. Предложения на этот счет уместаются в очень широком диапазоне, начиная с 2 млн га Селигер-Валдайского НП от озера Валдай до Центрально-Лесного заповедника (предложения ВНИИ природы) и заканчивая площадью в 40 тыс. га (предложения местных органов власти). По заданию Минлесхоза РСФСР Воронежский филиал института Союзгипролесхоз разработал в 1990 г. проект НП «Селигер» площадью 126 тыс. га. Заслуживает внимания и проект курорта «Селигер» (составитель – Московский институт «Курортпроект»)

² Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: учебник. М., 2010.

³ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713

⁴ Тверские ведомости. 2010. № 49

площадью 402 тыс. га, включающий не только озеро Селигер, но и все Верхневолжские озера. В 1997 г. Российским НИИ культурного и природного наследия разработано обоснование принятия особого статуса особо охраняемой историко-культурной и природной территории озера Селигер. Перечень проектов и предложений этим не исчерпывается⁵.

Рассматривая данный вопрос, можно выделить две основные проблемы:

- 1) соответствие постановления федеральному законодательству;
- 2) признание физических и юридических лиц, приобретших земельные участки, включенные в курортную зону озера «Селигер», добросовестными или недобросовестными покупателями.

Администрацией Тверской области 11 сентября 2002 г. было принято постановление № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения "Селигер" в Тверской области», подписанное губернатором В.И. Платовым. При принятии данного постановления преследовались две задачи: сохранить уникальный природный комплекс от прессинга стихийной застройки, неорганизованного туризма. Взамен предполагалось развить санаторную деятельность. На Селигер ежегодно приезжают до миллиона отдыхающих, и при разумном подходе территория могла бы иметь существенный доход от санаторно-курортного сектора.

Однако непродуманным оказалось решение включить все земли, включая населенные пункты, в состав особо охраняемой природной территории. Включение земель в состав особо охраняемой природной территории предполагает ограничение земель в обороте. Собственники, которые приобрели или оформили свои участки в период с 2002 до конца 2010 г., оказались под судом. Сделки признаны недействительными. А отсюда недовольство и многочисленные проблемы.

Так, гражданка Надежда Дмитриева, будучи собственником объекта недвижимости, расположенного в границах территории, отнесенной названным постановлением к землям, признанным курортом местного значения, обратилась в суд с заявлением о признании постановления недействующим по тем основаниям, что оспариваемое постановление нарушает ее право на предоставление земельного участка в собственность, на котором расположен ее объект недвижимости.

Примечательно, что изначально Решением Тверского областного суда от 14 мая 2010 г. требования Дмитриевой были удовлетворены, а

⁵ Сорокин А.С., Тюсов А.В. Научное обоснование особо охраняемой природной территории в районе истока Волги.// Вестн. ТвГУ. Сер. Биология и экология. Вып.. 6. 2007. С. 240 – 246.

Постановлении Администрации Тверской области от 11 сентября 2002 г. № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения "Селигер" в Тверской области» было признано недействующим со дня принятия. Такое решение суда повлекло бы за собой ликвидацию особо охраняемой природной территории, поэтому Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура обжаловала его. Определением Верховного Суда РФ от 4 августа 2010 г. решение Тверского областного суда от 14 мая 2010 г. было отменено, и дело направлено на новое рассмотрение. Верховный суд Российской Федерации поддержал позицию Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры о том, что территории озера Селигер и Верхневолжских озер должны иметь статус курорта местного значения «Селигер».

Решением Тверского областного суд от 19 ноября 2010 г. указанное постановление вновь было признано недействующим со дня вступления решения суда в законную силу, в том числе и по основаниям законности его опубликования. Кассационным определением Верховного Суда РФ №35-Г11-1 от 2 февраля 2011 г. решение Тверского областного суда от 19 ноября 2010 г. было отменено и принято новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Удовлетворяя заявленные требования в полном объеме, областной суд исходил из того, что нарушен порядок принятия оспариваемого постановления, а также имеет место нарушение принципа правовой определенности содержащихся в постановлении норм.

Пунктом 2 оспариваемого постановления утверждены границы и режим округа горно-санитарной охраны курорта местного значения «Селигер», обозначенные в проекте ЗАО «Курортпроект» 2000 г. Однако представленная копия «Округа горно-санитарной охраны курорта "Селигер" в Тверской области» содержит описание границ со ссылкой на границы территорий хозяйствующих субъектов, прекративших свое существование. На основании этого суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемые Постановление и утвержденное им Положение не отвечают принципу определенности, что является самостоятельным основанием для их признания недействующими, с чем Судебная коллегия не согласилась.

Определяя границы территории округа горно-санитарной охраны курорта местного значения «Селигер», администрация исходила из границ хозяйствующих субъектов, существующих на время принятия оспариваемого постановления. То обстоятельство, что на время опубликования оспариваемого постановления и рассмотрения судом дела границы указанных территорий претерпели изменения, не

свидетельствует о нарушении принципа правовой определенности и не является основанием для отмены постановления в полном объеме (Постановление Верховного суда).

В то же время Судебная коллегия согласилась с выводами суда первой инстанции о противоречии некоторых норм постановления федеральному законодательству. Так, согласно подпункту 3.1 оспариваемого Положения организация и открытие санаторно-курортных и лечебно-оздоровительных учреждений и предприятий на территории курорта «Селигер», а также определение их медицинского профиля вне зависимости от организационно-правовых форм осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований Осташковского, Пеновского, Селижаровского районов по представлению организации, которую планируется создать для управления курортом. Представление согласовывается с администрацией Тверской области, Минздравом России и федеральным органом исполнительной власти, курирующим санаторно-курортный комплекс.

Указанный порядок создания санаторно-курортных и лечебно-оздоровительных учреждений не основан на полномочиях, установленных федеральным законодательством для федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

В соответствии с подпунктом 3.6 оспариваемого Положения юридические и физические лица, находящиеся на территории курорта «Селигер», пользующиеся природными лечебными ресурсами, землей, другими природными объектами курорта, принимают в установленном порядке участие в реализации общекурортных мероприятий (благоустройстве территории). При этом Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», регулирующий отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации, подобную обязанность на граждан и юридических лиц не возлагает.

Судебная коллегия согласилась с решением суда в части признания некоторых пунктов Положения о курорте местного значения «Селигер» в Тверской области, утвержденным постановлением администрации Тверской области от 11 сентября 2002 г. № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения "Селигер" в Тверской области», противоречащими федеральному законодательству и недействующими. В остальной части решение суда отменено и постановлено новое об отказе в удовлетворении заявленных требований.

На основании Постановления № 305-па в период времени с 11 сентября 2002 г. и до конца 2010 г. Администрация Осташковского района успешно продавала земли гражданам на территории Осташковского района. В связи с этим возникает проблема признания лиц, приобретших земельные участки, входящие в состав особо охраняемой территории курорта Селигер, добросовестными или недобросовестными покупателями.

Волжская природоохранная прокуратура вместе с судами общей юрисдикции придерживается позиции недобросовестности указанных лиц. Подвергая сомнению добросовестность граждан, прокуратура потребовала признать сделки по купле-продаже земельных участков, заключенные с районными администрациями, недействительными, т. е. не соответствующими закону и иным правовым актам, и признанию недействительными постановления глав муниципальных образований Осташковского, Пеновского, Селижаровского районов Тверской области о выделении земли в собственность, а также обязанности возвратить земельные участки в собственность муниципальных образований. Основанием для этого стало нарушение природоохранного законодательства и Земельного кодекса. Действующее законодательство запрещает приобретать в собственность земли, которые находятся в зоне курорта (ст. 27 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ⁶; ст. 58 ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ⁷).

Согласно п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничиваются в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Согласно п. 5 ст. 58 ФЗ «Об охране окружающей среды» не подлежат приватизации земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной.

Переход права от отчуждателя (Комитета по управлению имуществом МО «Осташковский район») к гражданам был зарегистрирован в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с Федеральным

⁶ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

законом от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁸.

На основании вышеизложенного возникает вопрос, каким образом сделки купли-продажи земельных участков были зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, если земли Селигера признаны особо охраняемыми природными территориями? Следовательно, выдав физическим и юридическим лицам свидетельство о праве собственности, Осташковский отдел Управления Росреестра по Тверской области признал законность совершения сделки и возникновения прав собственности на землю.

Следует отметить, что документы, предоставленные в Росреестр не содержали сведений о каких-либо ограничениях, обременениях, а также отнесении участков к землям особо охраняемых территорий, ограниченных в обороте. Согласно кадастровым паспортам все земельные участки граждан отнесены к категории «земли населенных пунктов», разрешенное использование: у одних граждан – индивидуальное жилищное строительство, у других граждан – под огородничество. Затруднения также связаны с тем, что особо охраняемая природная территория озера Селигер не внесена в кадастр, т.е. не установлена четкая граница прохождения зоны курорта.

В данном случае видится правильной необходимостью усиления исполнения Росреестром контрольных функций, прежде всего в сфере осуществления государственного земельного контроля, а именно внесение изменений в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», согласно которым на орган государственной власти, орган исполнительной власти субъектов РФ и орган местного самоуправления возлагается обязанность дачи ответа на запрос Росреестра, например, о статусе земель (отнесение к особо охраняемым природным территориям).

Список литературы

1. Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право: учебник. М., 2010.
2. Сорокин А.С., Тюсов А.В. Научное обоснование особо охраняемой природной территории в районе истока Волги. // Вестн. ТвГУ. Сер. Биология и экология. Вып. 6. 2007.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

CREATIYN OF THE ESPECIALLY GUARDED NATURAL AREAS OF THE LOCAL LAKE SELIGER

E.S. Stenichkina, T.M. Murzabekova

Tver State University

The article is sanctified to the problems arising up in connection with creation of the especially guarded natural areas of the local. Blanks of the Federal law of Russian Federation «About the state registration of the rights to real estate and transactions with it» which can make essential negative impact on creation of corresponding areas. Are offered ways of a solution of problems.

Keywords: *plot of land limited in circulation, land laws, the owner of the land, land control.*

Об авторах:

СТЕНИЧКИНА Елена Сергеевна - студентка IV курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: helen_e105@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.

МУРЗАБЕКОВА Танзила Магомедовна - студентка IV курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: tanzila.advokat@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.