

УДК 502.35

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРОВОГО УЧЕТА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ НА ПРИМЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА НИЖНЯЯ КАМА

© 2016 Д.Р. Сабирова

Казанский (Приволжский) Федеральный Университет, г. Казань (Россия)

Поступила 12.06.2016

Государственный кадастровый учет является важным элементом при создании эффективного управления особо охраняемыми природными территориями. Основная цель процедуры кадастрового учета заключается в сохранении земель федерального значения. Описывается на примере Национального парка Нижняя Кама.

Ключевые слова: государственный кадастр недвижимости, государственный кадастровый учет, особо охраняемые природные территории.

Sabirova D.R. Problems of the state cadastral registration of specially protected nature conservation areas using the example of the National conservation Nizhnjaya Kama. – The state cadastral registration is an important element of creating an effective management of protected conservation areas. The main goal of the cadastral registration procedure is preservation of the lands of Federal significance. Here it described using the example of the National conservation Nizhnjaya Kama.

Key words: the state cadastre real property, the state cadastral registration, specially protected territories.

В настоящее время на территории Российской Федерации существенно возросла общая площадь особо охраняемых природных территорий. Их общее количество составляет – 18234. Из них федерального значения: 488, регионального значения: 15131 и 2615 местного. По данным Министерства природных ресурсов и экологии РФ на 11 января 2016 г. общая площадь особо охраняемых природных территорий составляет более 206,7 млн. га.

Существенное сокращение площади заповедных территорий в стране наблюдалось в 1990-е гг., когда при активной приватизации и рыночной экономике, характерной для того времени, начиная с 1992 г., в земельном законодательстве на протяжении 3 лет, вплоть до 1995 г., отсутствовало целостное правовое регулирование, а обращаться к ЗК РСФСР было нецелесообразно, «правовой вакуум» так можно охарактеризовать период этого времени в стране.

Правительство Российской Федерации за короткий период времени предприняло следующие меры:

Доклад представлен на III международной конференции «Инновационные подходы к обеспечению устойчивого развития социо-эколого-экономических систем» (Самара-Тольятти, 15-17 июня 2016 г.).

Сабирова Диля Рашидовна, студент

- Указ Президента Российской Федерации № 1155 «Об особо охраняемых территориях Российской Федерации» от 2 октября 1992 г., согласно которому необходимо было разработать и осуществить меры по совершенствованию управления особо охраняемыми территориями, обеспечить их надежную охрану, строгое соблюдение режима, установленного для таких территорий. (Указ Президента..., 1992);

- 14 марта 1995 г. был введен в действие ФЗ № 33 «Об особо охраняемых природных территориях» (Федеральный закон..., 1995).

В соответствии с вышеизложенным было определено, что особо охраняемые природные территории – это объекты с особым правовым режимом, представляющие исключительную ценность для поддержания благоприятных условий жизни на земле (Федеральный закон..., 2001).

ООПТ выделены ЗК РФ в самостоятельную категорию земель, чем подчеркивается их особый статус. Обеспечение охраны таких территорий является важнейшей обязанностью государства, в границах которого они располагаются.

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ национальные парки входят в одну из основных категорий указанных территорий. Имеют статус земель федерального значения и их доля составляет более четверти всей площади охраняемых территорий по данным государственного кадастра особо охраняемых природных территорий.

Процедура государственного кадастрового учета является важным элементом при создании эффективного управления особо охраняемыми природными территориями. Цель ее проведения заключается в учете данных территорий, оценке состояния природно-заповедного фонда, определении перспектив развития, повышении эффективности государственного контроля в области охраны и использования природных территорий. В соответствии с этим был принят ФЗ № 69 «Об утверждении порядка ведения ГК ООПТ» от 19.03.2012 г. (Федеральный закон..., 2006).

На сегодняшний день механизм защиты особо охраняемых природных территорий требует изменений. Применение на практике Федерального закона раскрыло его слабые стороны, связанные с отсутствием детализации на указанных территориях и рядом других проблем, в связи с чем возникла необходимость в совершенствовании процедуры государственного учета.

Корни проблем прослеживаются, начиная с 1990-х годов, и связаны с большим принятием нормативно-правовых актов в области кадастра недвижимости, не связанных с регулированием особо охраняемых природных территорий, ввиду того, что наблюдалось несоответствие между Федеральным законом «Об утверждении порядка ведения ГК ООПТ» и Государственным кадастром недвижимости.

20 января 2002 года вступил в силу Федеральный закон № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» от 17.07.2001г., определивший критерии отнесения земельных участков к собственности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, и постановление Правительства РФ от 4 марта 2002 года № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности» (Федеральный закон..., 2007).

Федеральный закон не обеспечивал упрощения процедуры разграничения права собственности и государственной регистрации, что было необходимо в тот период и являлось целью принятия ФЗ, одна из причин его несостоятельности заключалась в двойственности в Росреестре, Кадастре недвижимости и Росимуществе, что создавало проблемы в части согласования, закрепления федеральной собственности и регистра-

ции прав. Также предписанная процедура предполагала многочисленные продолжительные действия и требовала немалого бюджета, исходя из того, что государство не достигло своей первоначальной цели, закон потерпел крах и прекратил свое существование.

Иными словами, в связи с отсутствием единого нормативно-правового акта, не было произведено точного разграничения земель, закрепления прав собственности и соответственно отсутствовало правовое регулирование земель, в стране активно продолжались самовольные захваты территорий.

Государство теряло федеральные земли, и на пути к упрощению регистрации права собственности были приняты новый Федеральный закон № 53-ФЗ от 17.04.2006 г. «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», вступивший в действие с 1 июля 2006 г., который и установил новые правила разграничения государственной собственности на землю, а также государственную регистрацию права собственности, осуществляемую при таком разграничении (Приказ министерства..., 2012).

Следующим шагом государство прибегло к необходимости в государственном кадастре недвижимости. Был принят 221-ФЗ от 24 июля 2007, с введением в действие с 1 марта 2008 г. Идея закона состояла в вовлечении максимального количества земель в гражданский оборот, для чего была упрощена процедура, вплоть до отмены работ по установлению границ на местности, и отказа от экологических требований при кадастровом учете, однако это повлекло за собой негативные последствия. (Начальник юр. отдела ФГУ «Земельно-кадастровая палата» по Ленинградской области) (Постановление Кабинета..., 2010).

Совершенствуя процедуру разграничения госсобственности и регистрации права, государство преследовало цель сохранить федеральные земли в изначальных границах, однако отсутствие своевременно принятых нормативных актов, отразилось на состоянии ООПТ, что актуально на сегодняшний день.

Государственный кадастр недвижимости не раскрывает сущность уникальности земель, в частности особо охраняемых природных территорий.

Каждая особо охраняемая природная территория – это уникальный природно-экологический комплекс, фундаментальной ценностью которого является его функционирование в естественном режиме. Статус особо охраняемых природных территорий предусматривает отказ от многих видов использования этих земель.

Разработка концепции и создание единой технологии учета и систематизации сведений об особо охраняемых природных территориях с учетом целей и задач существующих систем кадастрового учета (ГКН и ГК ООПТ) позволяет более эффективно управлять этими территориями, осуществлять ведомственный и экологический контроль использования, проводить объективную оценку использования для различных целей (охота, рыболовство, и т.д.). Данные мероприятия, безусловно, будут способствовать повышению интереса к особо охраняемым природным территориям, а также формированию комплекса мер по обеспечению экологической, научной, просветительской, рекреационной, экономической, исторической и культурной ценности этих объектов.

Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом, следовательно, должен содержать сведения о зонах с особыми условиями использования территорий. Однако на практике внесение в гос-

ударственный кадастр недвижимости этих дополнительных сведений вызывает определенные сложности.

В результате различных подходов к учету особо охраняемых территорий в кадастровых документах содержатся разрозненные, неполные, а иногда противоречивые сведения об объектах учета, что недопустимо для государственных информационных ресурсов (ИР).

Целесообразно явилось бы пополнение информационной базы, в которой в свободном доступе можно было отразить действующие границы особо охраняемых зон и иные характеристики, что должным образом восполнило недостающие сведения. Однако это повлекло бы такие проблемы, как перегруженность общей базы данных, поскольку она должна быть предельно доступной и легкой в использовании, как для специалистов, так и обычных пользователей, откуда возникают противоречия и острая необходимость в создании нового информационного ресурса. Особенность которого будет состоять в публичности и простоте использования, ибо он позволит взаимодействовать со смежными информационными ресурсами, такими, как, ГКН, ЕГРП, Минприроды, узконаправленными по своему содержанию. Так, в Государственный кадастр недвижимости обеспечит сведениями о границах земель, их параметрах, стоимости, Единый Государственный Реестр Прав информацией о собственниках участков, а реестр Минприроды предоставит данные о состоянии окружающей среды и природных ресурсах, топографо-геодезическую информацию.

Данное информационное пространство позволит воедино объединять полученную информацию, что обеспечит защиту особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий.

Таким образом, применительно к особо охраняемым природным территориям, новый информационный ресурс позволит состыковывать данные Росреестра, Государственного кадастра и реестра Минприроды, что обеспечит детальность зон и позволит наиболее полно отобразить информацию по ним.

Исходя из этого требуется разработать правовой механизм по внесению указанных сведений в промежуточный информационный блок, который будет выступать связующим звеном в информационном пространстве, иначе говоря на стыке различных ресурсов.

Исходя из этого, роль государственного кадастра недвижимости состоит в том, чтобы служить надежным источником информации об учитываемых объектах, что позволит эффективно, следовательно, и рационально управлять земельными ресурсами.

Следующей немаловажной проблемой при Государственном кадастровом учете особо охраняемых природных территорий является сложность в определении и уточнении границ.

Для решения этого вопросом Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан была разработана Стратегия развития и управления особо охраняемыми природными территориями Республики Татарстан, утвержденная Законом РТ от 22.04.2011 № 13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011–2015 годы», направлена на повышение эффективности функционирования системы природно-заповедного фонда Республики Татарстан, учитывая рекомендации Стратегии развития лесного хозяйства Республики Татарстан на период до 2018 г. (Иванова, 2010).

В рамках поднятой проблемы основными ожидаемыми результатами стратегии были внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о границах всех

особо охраняемых природных территориях Республики Татарстан, а также сокращение количества правонарушений, осуществляемых на указанных землях и в частности по отношению к ним.

Так, на 2015 г. Казанской межрайонной природоохранной прокуратурой были выявлены особо охраняемые природные территории регионального значения общей площадью 1200 га по факту отсутствия границ. По решению суда Министерство лесного хозяйства Республики Татарстан установило границы данных земель и, соответственно, государственный кадастр недвижимости был восполнен сведениями о границах всех особо охраняемых природных территорий Республики Татарстан (Источник: Казанская межрайонная природоохранная прокуратура).

Вопрос, касающийся отсутствия границ не единственный на сегодняшний день. В Росреестре потеряли систему учета угодий, что грозит и особо охраняемым природным территориям, поскольку в состав этой категории земель включаются и угодья, такие как опушка, пашня, просека, которые обычно не учитываются.

Для решения подобных проблем необходимо ввести полную детализацию реестра ООПТ, упорядочить их по содержанию, это обеспечит осведомленность о количественной составляющей различных угодий, лесов, кустарников на указанных территориях, что послужит защитой от посягательств на охраняемые земли, обеспечит их сохранность, защиту от различных застроек.

Актуальной проблемой для многих ООПТ, в частности Национального парка «Нижняя Кама», является восстановление границ земель, в результате чего приходится прибегать к судебным разбирательствам. Так, национальный парк «Нижняя Кама» вернул свои территории, которые согласно Постановлению Главы Тукаевского муниципального района были незаконно предоставлены в собственность ПАО «КамАЗ» и поставлены на государственный кадастровый учет, поскольку известно, что по закону земельные участки в границах национальных парков являются федеральной собственностью и не подлежат приватизации, парк имеет исключительное право их выкупа, так в судебном порядке удалось сохранить и защитить земли особо охраняемых природных территорий¹.

Подобные ситуации не единичны на сегодняшний день и количество судебных процессов растет. Многим заповедникам и нацпаркам грозит изъятие их территорий, они становятся объектом притязаний строителей баз отдыха, горнолыжных трасс, дорог, разных «линейных объектов», высоко магистральных линий. Поэтому основными направлениями государственной политики должны быть защита заповедников и парков в целях сохранения ландшафтного биологического разнообразия, поддержания экологического баланса в стране.

Национальный парк «Нижняя Кама» находится на территории двух промышленно развитых районов – Елабужского и Тукаевского, в силу чего возникают проблемы, когда смежными участками к особо охраняемым территориям являются земельные участки с расположенными на них линейными объектами, для эксплуатации месторождений нефти, участков строительства, в этом случае следует снова обратиться к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», в соответствии с которым в границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, которые влекут снижение экологической ценности территорий. Таким образом, возникают сложности при обслуживании

¹ В соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ арбитражного суда кассационной инстанции по Делу № А65-29409/2010 г. Казань от 09 августа 2012 г.

объектов, существовавших до 1991 г., момента основания национального парка, в этом случае необходимо законным путем вводить обременения, обращаясь в Государственную экологическую экспертизу и Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации для получения разрешений на проведение работ на территории природного парка, что является весьма сложным и долгим процессом, включающим обозначение охранных зон данных пространственных контуров, установление и учет сервитутов, что обеспечивает охрану от вредного влияния на земельных участках, предназначенных для ведения геологических и иных видов работ, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий.

Иными словами осуществление деятельности на объектах, расположенных на особо охраняемых природных территориях неоднозначно и требует разработки процедуры ее осуществления.

Следующий вопрос, состоит в том, что государственный кадастровый учет обеспечивает активный гражданский оборот, в малой доле рассматривая экологический аспект. Исходя из чего, следует задуматься о создании отдела организации и функционирования особо охраняемых природных территорий при Министерствах природных ресурсов и охраны окружающей среды на территории каждого субъекта, как исполнительного органа государственной власти, в полномочиях которого в области лесных отношений будут выступать права владения, пользования и распоряжения лесными участками, организацию работ и осуществление контроля проведения мероприятий по защите особо охраняемых природных территорий.

В соответствии с Приказом Минприроды № 258 от 9.03.2004 г. «Об утверждении Положения ФГБУ «Национальный парк «Нижняя Кама» определено зонирование особо охраняемых природных территорий и установлен режим охраны и использования, выделенных в пределах ООПТ функциональных зон и участков, округов санитарной и горно-санитарной охраны, биосферных полигонов, зон традиционного природопользования, административно-хозяйственных центров, зон ограниченной хозяйственной деятельности, участков сторонних пользователей, функционирование которых не связано с целями и задачами ООПТ.

Согласно Федеральному закону РФ № 33 «Об особо охраняемых природных территориях», следует указать, что на территории Национальных парков выделяют следующие функциональные зоны: заповедная, особо охраняемая, познавательного туризма, рекреационная, охраны историко-культурных объектов, обслуживания посетителей и хозяйственного назначения.

Признавая ООПТ национальным достоянием, российское законодательство должно обеспечивать их надлежащую правовую защиту, однако в силу того, что уникальные участки природы ежедневно подвергаются опасности, рациональным действием государства, может служить разработка и утверждение единой концепции и системного подхода к определению разрешенных видов использования для каждой отдельной функциональной зоны ООПТ с указанием точных границ их размещения. Что будет автоматически осуществляться программным продуктом, исключая антропогенное вмешательство. Данный подход обеспечит грамотное территориального устройства территории, прозрачность процедуры осуществления государственной деятельности, в части разграничения государственной собственности, и тем самым подержит антикоррупционный фактор и, главное, обеспечит должную, регулируемую защиту и охрану земель ООПТ.

Таким образом, процедура государственного кадастрового учета особо охраняемых территорий на современном этапе развитие требует совершенствования и кон-

кретизации определенных моментов в целях сохранения земель федерального значения.

Защита особо охраняемых природных территорий является одной из приоритетных задач, как в Республике, так и в стране в целом.

Татарстан как индустриальный, агропромышленный и культурный регион одним из первых субъектов Российской Федерации избрал ключевым элементом природоохранной политики сохранение национального ландшафта, заняв активную позицию в совершенствовании системы природно-заповедного фонда и формировании эколого-обеспечивающего каркаса. В течение последнего десятилетия вопросам формирования природоохранной политики Президентом Республики Татарстан и Правительством республики уделяется большое внимание.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Иванова Е.Н. Вопросы государственного кадастрового учета земель особо охраняемых природных территорий // Журн. российского права. 2010. № 12 (168). С. 110-116.

Постановление Кабинета Министров РТ от 10 февраля 2010 г. №61 «Об утверждении Стратегии развития лесного хозяйства Республики Татарстан на период до 2018 года». – **Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ** от 19 марта 2012 г. № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий».

Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации».

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». – **Федеральный закон** от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (утратил силу). – **Федеральный закон** от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». – **Федеральный закон** от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».