

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

**к заседанию Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал
22 января 2016 года
Вопрос III.**

III. О причинах отказов в регистрации права собственности на земельные участки в пределах центральной экологической зоны Байкальской природной территории

Информация Правительства Республики Бурятия:

В декабре 1996 года Комитет по мировому наследию ЮНЕСКО признал озеро Байкал Участком Всемирного наследия. Территория данного участка была установлена в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории в соответствии с проектом Федерального закона «Об охране озера Байкал», за исключением пяти урбанизированных населенных пунктов – Байкальск, Слюдянка, Култук, Бабушкин, Северобайкальск. В решении отмечено, что общая площадь объекта всемирного наследия составляет 8,8 млн. га, включая озеро Байкал (3,15 млн. га), а также ЦЭЗ БПТ.

В границах Участка всемирного природного наследия «озеро Байкал» на территории Республики Бурятия расположены четыре муниципальных района, где в 72 населенном пункте проживают 67,0 тысяч человек.

Распоряжением Правительства РФ от 05.03.2015 № 368-р утверждены границы водоохранной зоны, которые практически совпадают с границами центральной экологической зоны Байкальской природной территории. С этого времени Управлением Росреестра по Республике Бурятия прекращена государственная регистрация права собственности на земельные участки, сформированные из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в связи с тем, что Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 году, пунктом 4 части 5 статьи 27 установил, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и включенные в Список Всемирного наследия ограничиваются в обороте, и в соответствии с пунктом 2 статьи 27 Земельного кодекса РФ не предоставляются в частную собственность. На сегодняшний день 267 отказов в государственной регистрации права собственности на земельные участки.

По разъяснению Управления Росреестра по Республике Бурятия, запрет на предоставление земельных участков в собственность не исключает возможности их предоставления уполномоченными органами на ином праве (аренда, сервитут, безвозмездное пользование, постоянное (бессрочное) пользование) для целей, не подпадающих под запрещенные виды деятельности. Поэтому предоставление гражданам, юридическим лицам, являющимся собственниками зданий и сооружений, земельных участков, занимаемых этими зданиями и сооружениями, в порядке, предусмотренном ст. 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации, возможно на праве аренды.

Вместе с тем граждане прибрежных районов Республики Бурятия обеспокоены ограничением прав собственности на земельные участки, на которых расположены жилые дома. Речь идет о земельных участках, находящихся в черте населенных пунктов, на которых граждане проживают всю жизнь в собственных

домах, но по каким-то причинам право собственности на них не было оформлено ранее. В результате подобных ограничений также не представляется возможным выделять земли молодым специалистам для индивидуального жилищного строительства, наследовать недвижимость, что, в конечном итоге, приводит к физическому сокращению населения и росту социальной напряженности.

Одновременно с этим, Росреестр обращает внимание на следующее.

Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 года № 1641-р «О границах Байкальской природной территории» и от 5 марта 2015 года № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал» установлены границы Байкальской природной территории и ее водоохраной и экологических зон, при этом сведения о прохождении границ Байкальской природной территории, ее экологических зон, а также водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал в объеме, необходимом для внесения таких сведений в государственный кадастр недвижимости (далее - ГКН), в указанных распоряжениях отсутствуют, в связи с чем определение местоположения объектов недвижимости относительно указанных территорий и зон до внесения соответствующих сведений в ГКН затруднительно. Решения о государственной регистрации, приостановлении государственной регистрации или отказе в государственной регистрации прав на земельные участки принимаются государственным регистратором в каждом конкретном случае по результатам правовой экспертизы представленных на государственную регистрацию прав документов, в ходе которой также учитывается категория земель, к которой отнесен земельный участок, право на который заявлено к государственной регистрации.

В связи с изложенным, принятые в настоящее время Управлением Росреестра по Республике Бурятия решения об отказе в государственной регистрации прав мотивированы расположением предоставляемых в частную собственность земельных участков в границах ЦЭЗ БПТ и водоохраной зоны озера Байкал (со ссылкой на положения Земельного кодекса Российской Федерации). Вместе с тем, по мнению Росреестра, названное ограничение не является тотальным - запрет на предоставление земельных участков в собственность не исключает возможности их предоставления на ином праве, в частности, в аренду и не во всех случаях принимаются решения об отказе в государственной регистрации права собственности на земельные участки. Так, в отношении земельных участков, расположенных на указанной территории, осуществляется государственная регистрация вещных прав, возникших до введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в том числе долей в праве общей собственности на земельные участки, а также государственная регистрация прав собственности на земельные участки, выделенные в счет земельных долей; регистрируются также права на земельные участки, занятые многоквартирными домами, а также права, признанные решениями судов и возникшие по наследству и в порядке универсального правопреемства при реорганизации юридических лиц.

В связи с отсутствием в сведениях ГКН границ ЦЭЗ БПТ и водоохранной зоны озера Байкал невозможно точно установить, расположен ли тот или иной земельный участок в границах ЦЭЗ БПТ или водоохранной зоны озера Байкал.

Исходя из социальной значимости вопроса, целесообразно обеспечить представление в порядке, установленном действующим законодательством, уполномоченным органом в орган кадастрового учета сведений о границах ЦЭЗ БПТ и водоохранной зоны озера Байкал.

Внесение в ГКН сведений о прохождении границ ЦЭЗ БПТ и водоохранной зоны озера Байкал позволит в каждом конкретном случае сделать вывод о нахождении того или иного земельного участка в границах водоохранной зоны и более точно отслеживать при проведении правовой экспертизы государственными регистраторами наличие ограничений (обременений) прав в отношении объектов недвижимости.

Таким образом, нарушается равенство прав граждан, предоставленное Конституцией РФ. Данная ситуация негативно влияет и на социально-экономическое развитие всей республики, существенно снижая ее инвестиционный потенциал. Резиденты особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань», а также инвесторы, участвующие в реализации Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», которые намерены вкладывать средства в строительство объектов туристской инфраструктуры не смогут зарегистрировать право собственности на земельные участки под этими объектами. Минэкономразвития России письмом от 12.11.2015 № Д14и-3571 разъясняет, что приобретение резидентами ОЭЗ арендуемых земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, находящихся на территории особых экономических зон и ограниченных в обороте, не представляется возможным, ввиду ограничений, установленных законодательством Российской Федерации. Данный факт ставит под угрозу срыва федеральных проектов развития внутреннего туризма. Вместе с тем, Кодекс РФ по административным правонарушениям предусматривает ответственность граждан за использования земельных участков без оформленных документов, так статья 7.1. КОАП предусмотрен административный штраф. От 1 до 1,5 процента от кадастровой стоимости земельного участка, но не менее пяти тысяч рублей

Под угрозой срыва стало выполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», Федеральной целевой программы «Жилище» в части переселения граждан из расположенных в зоне БАМа жилых помещений, признанных непригодными для проживания, или из многоквартирных домов и жилых домов, признанных аварийными и не подлежащими реконструкции. Приостановлена реализация данного Указа Президента РФ и в части предоставления земельных участков бесплатно льготным категориям граждан, в том числе многодетным семьям в 72 населенных пунктов, в 27 муниципальных образованиях.

В рамках реализации программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства в Республике Бурятия в 2013-2017 годах» (далее – Программа) необходимо расселить 258,97 тыс. кв. метров аварийного жилья, переселить 5998 семей, или 15155 человек.

Участие в Программе приняли 14 муниципальных образований, в том числе

прибрежные к оз. Байкал муниципальные образования: Кабанский, Прибайкальский, Северобайкальский районы, г.Северобайкальск (Баргузинский район участие не принимал). По итогам реализации программы не переселено в настоящее время 3403 семьи, более 8.5 тыс. человек.

По итогам реализации Программы на 28.12.2015:

МО	необходимо расселить тыс.кв.м.	расселено тыс.кв.м.	осталось тыс.кв.м.
Кабанский район	22,3	22,3	-
Прибайкальский район	1,39	1,39	-
Северобайкальский район	51,4	12,5	38,9
г.Северобайкальск	120,0	12,0	108,0
итого	195,09	48,19	146,9

Правительством Республики Бурятия направлено письмо от 11.09.2015 на имя Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева о рассмотрении возможности внесения изменений в подпункт 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ, в части исключения Байкальского региона, из объектов, включенных в Список всемирного наследия, на которые распространяется ограничения в обороте земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также рассмотреть возможность отмены Распоряжения Правительства РФ от 05.03.2015 №368-р.

С подобным обращением обратились все сельские поселения, которые вошли в водоохранную. зону к Председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкину, а также по данной проблеме обратился Председатель Советов глав муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия И.В. Пухарев полномочному представителю Президента РФ в Сибирском Федеральном округе.

Для решения проблемы, считаем необходимым рекомендовать Правительству РФ рассмотреть возможность внесения изменений в п. 4 части 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ, изложив его в следующей редакции:

«4) занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками».

Информация Правительства Иркутской области:

В Правительство Иркутской области поступают обращения граждан и муниципального образования «Ольхонский район» по вопросу полномочий по распоряжению и регистрации права собственности земельных участков, включенных в состав Прибайкальского национального парка.

Прибайкальский национальный парк (далее – Парк) на территории Иркутской области создан Постановлением Совета Министров РСФСР от 13 февраля 1986 года № 71 (далее – Постановление). В состав Прибайкальского национального парка кроме лесных земель включены 112 тыс. гектаров земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР без изъятия их из хозяйственной эксплуатации (далее – земли сельскохозяйственных предприятий).

В настоящее время сельскохозяйственные предприятия прекратили свою деятельность, организованы новые предприятия, крестьянские фермерские и личные подсобные хозяйства.

В связи с тем, что земли сельскохозяйственных предприятий не поставлены на государственный кадастровый учет и не осуществлена государственная регистрация права собственности Российской Федерации, возникают разногласия по вопросу правомочности распоряжения такими землями (**муниципальное образование не имеет полномочий, а Территориальное Управление Росимущества по Иркутской области не имеет возможности в связи с тем, что право собственности Российской Федерации на земли сельскохозяйственного назначения Прибайкальского национального парка не зарегистрировано**).

В настоящее время границы земель сельхозпредприятий, включенных в состав Парка без изъятия их из хозяйственной эксплуатации, определены в результате выполнения государственного контракта от 8 октября 2010 года № 130 Д. Подготовленные материалы исполнителем работ по контракту переданы в Парк и государственный фонд данных землеустроительной документации. **Однако сведения о границах земель не внесены в государственный кадастр недвижимости.**

Учитывая наличие землепользователей в границах земель бывших сельскохозяйственных предприятий, осуществить внесение сведений в государственный кадастр недвижимости о таких землях как о земельном участке не представляется возможным (**возникают наложения и пересечения границ землепользователей с границами земель ранее существовавших сельскохозяйственных предприятий**). При внесении сведений в государственный кадастр недвижимости о таких землях как о зоне с особыми условиями использования территорий или ограничении, обременении **невозможно зарегистрировать право собственности Российской Федерации на земельный участок.**

По представленной Управлением Росреестра по Иркутской области информации согласно ст.27 Земельного кодекса РФ из оборота изъяты, в том числе земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками.

В соответствии с п.1,4 ст.12 Федерального закона от 14.03.1995г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

В силу п.6 ст.95 Земельного кодекса РФ земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации.

Таким образом, причиной отказов в государственной регистрации прав собственности на земельные участки в пределах центральной экологической зоны Байкальской природной территории является их расположение в границах Прибайкальского национального парка.

Вместе с тем, Управлением осуществляется государственная регистрация прав на земельные участки в границах национальных парков в случаях, если такие права возникли вне зависимости от их государственной регистрации (например, возникшие до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997г. №122-ФЗ

«О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», возникшие на основании свидетельств о наследстве и т.п.).

Дополнительно сообщаем, что в Управлении отсутствует практика вынесения отказов в государственной регистрации прав на земельные участки в пределах центральной экологической зоны Байкальской природной территории по иным основаниям.

Информация от Росреестра:

Двадцатая сессия Комитета мирового наследия ООН (ЮНЕСКО) 1996 г.	В 1996 году озеро Байкал признано Участком всемирного природного наследия ЮНЕСКО
Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»	На Байкальской природной территории установлен особый режим хозяйственной и иной деятельности. Байкальская природная территория охватывает территорию трех субъектов Российской Федерации (Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области).
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 1641-р «О границах Байкальской природной территории»	Утверждены границы Байкальской природной территории и её экологических зон (в том числе Центральной экологической зоны Байкальской природной территории). Центральная экологическая зона Байкальской природной территории охватывает территорию двух субъектов Российской Федерации - Республики Бурятия и Иркутской области. По Республике Бурятия в пределах Центральной экологической зоны находится 79 населенных пунктов, в Иркутской области – 76 населенных пунктов.
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.03.2015 № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал»	Утверждены границы водоохранной зоны озера Байкал. Границы водоохранной зоны озера Байкал практически совпадают с границами Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.
Земельный кодекс Российской Федерации (статьи 27, 94, 95)	Земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий ограничиваются в обороте и не предоставляются в частную собственность. В государственном кадастре недвижимости сведения о границах Байкальской природной территории отсутствуют. В Управлении Росреестра по Республике Бурятия имеется карта Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, составленная Сибирским филиалом ФГУНПП «Российский Федеральный геологический фонд» в 2012 году. Данная карта используется для сопоставления границ заявленных к регистрации прав земельных участков с границами центральной экологической зоны и водоохранной зоны озера Байкал.
Позиция судов по признанию отказов в государственной регистрации прав на земельные участки законными.	1. Отсутствие в ГКН сведений о границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, водоохранной зоны и прибрежной полосы озера Байкал не свидетельствует о том, что указанные зоны не установлены. 2. «Иной подход умалял бы установленные законодательством гарантии сохранения и защиты Байкальской природной территории.» 3. «Предусмотренное правовое регулирование осуществление деятельности в границах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории не влечет нарушение конституционных прав граждан и направлено на обеспечение охраны озера Байкал как объекта всемирного наследия»

<i>Отказывается в государственной регистрации прав</i>	<i>Проводится государственная регистрация прав</i>
<p>На земельные участки, предоставляемые в частную собственность.</p> <p><i>(Количество отказов в государственной регистрации прав по состоянию на 25.12.2015 составило 273.)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - на земельные доли и земельные участки, выделенные в счет земельных долей; - на земельные участки, занимаемые многоквартирными домами; - на земельные участки, право на которые признано решениями судов; - на земельные участки, уже находящиеся в частной собственности и передаваемые по наследству; - на земельные участки, уже находящиеся в частной собственности и передаваемые в порядке реорганизации юридических лиц; - на земельные участки, право на которые возникло до вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; - при предоставлении земельных участков в аренду.