

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА NOVUS LEX

О. А. Романова*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКИХ КУРОРТОВ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению актуальных теоретических и практических вопросов правового регулирования земельно-имущественных отношений на территориях курортов в Российской Федерации. Актуальность темы исследования обусловлена несовершенством действующего земельного и специального законодательства, регулирующего данные отношения, что приводит к многочисленным нарушениям правового режима земель курортов, земельно-имущественных прав частных лиц и публичных интересов, о чем свидетельствует судебная практика. В статье на основании ретроспективного анализа земельного и экологического российского законодательства, материалов право-применительной практики и научных разработок выявлены как теоретические проблемы ограничения оборота земельных участков в границах территорий российских курортов, так и проблемы применения законодательства на практике, в том числе в судебной практике. Автором показана неэффективность действующего правового регулирования земельно-имущественных отношений в границах территорий курортов, рассмотрены основные причины сложившейся ситуации, предложены пути совершенствования земельного и специального законодательства в данной области. Сделан вывод о необоснованном ограничении оборота земель в границах территорий курортов и о разграничении государственной собственности на соответствующие земли в зависимости от отнесения курорта к федеральному, региональному и местному значению, что препятствует развитию данных территорий и нарушает имущественные права местного населения и право-обладателей объектов недвижимости. Показаны проблемы установления границ округов и зон санитарной (горно-санитарной) охраны курортов в документах и при их идентификации на местности, обоснован вывод о необходимости разработки новой научной методики определения границ указанных округов и зон и на ее основании пересмотра их существующих границ, что необходимо для установления обоснованных ограничений использования и оборота земельных участков в границах курортов.

Ключевые слова: земельное право, земельно-имущественные отношения, правовой режим земель курортов, ограничение оборота земель, ограничение оборотоспособности земельных участков, земельное законодательство, экологическое законодательство, ограничение прав на земельные участки, округа и зоны санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, определение границ земельных участков.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.150.5.148-160

© Романова О. А., 2019

* Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
romanova_85@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Специфика правового режима российских курортов состоит в установлении ограничений предоставления и использования земель и земельных участков в границах соответствующих территорий в целях сохранения в надлежащем состоянии природных лечебных ресурсов и организации лечебно-оздоровительной и рекреационной деятельности. Данные ограничения могут распространяться не только на возможность использования земельных участков их правообладателями в конкретных целях и при соблюдении установленных требований, но и на возможность участия земельных участков в гражданском обороте. Поскольку земли курортов в большинстве случаев совпадают с землями населенных пунктов, специфический правовой режим курортов оказывает существенное влияние на осуществление земельно-имущественных отношений в границах соответствующих населенных пунктов и реализацию имущественных прав частных лиц в части приобретения земельных участков в собственность, строительства на них объектов недвижимости и дальнейшего распоряжения ими. Поэтому правовой режим курортов должен быть строго адекватен целям и задачам его установления, не создавая необоснованных излишних ограничений для субъектов, проживающих и осуществляющих свою деятельность в их границах.

Одним из самых болезненных вопросов правового режима территорий курортов, вызывающих до настоящего времени большое количество судебных споров, являются вопросы ограничения оборота земельных участков в их границах. Ограничение оборотоспособности земель и земельных участков является одним из правовых механизмов обеспечения публичных интересов и заключается в установлении запрета на приобретение в частную собственность определенных земель, предназначенных для выполнения публично значимых функций, и/или в ограничении совершения с ними гражданско-правовых сделок.

Ограничение оборотоспособности земельных участков в границах земель курортов и лечебно-оздоровительных местностей в свое время было вызвано отнесением курортов и лечебно-оздоровительных местностей к разновидности особо охраняемых природных

территорий в силу нахождения в их границах природных лечебных ресурсов, подлежащих особой охране. В целом положительное стремление законодателя усилить правовую охрану природных лечебных ресурсов путем признания статуса особо охраняемых природных территорий территориям курортов и лечебно-оздоровительных местностей, но осуществленное без разграничения отношений, существующих и возникающих на данных территориях, привело к необоснованным ограничениям оборота и использования земельных участков, не связанных непосредственно с курортной деятельностью.

Юридически правовой статус курортов и лечебно-оздоровительных местностей как особо охраняемых природных территорий был установлен принятыми практически одновременно в 1995 г. Федеральными законами «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹ и «Об особо охраняемых природных территориях»², которыми лечебно-оздоровительные местности и курорты рассматривались как разновидность особо охраняемых природных территорий (ООПТ) с аналогичной моделью правового регулирования отношений в их границах. Земельный кодекс РФ в 2001 г. закрепил их статус как вида ООПТ федерального, регионального и местного значения с отнесением земель в их границах к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, что явилось основанием разграничения собственности на все земли и природные ресурсы, находящиеся в границах курортов и лечебно-оздоровительных местностей (ЛОМ), на собственность соответствующего публичного субъекта с установлением запрета их приватизации по любым основаниям. При этом природоохранным и земельным законодательством не проводилось никакой дифференциации правового режима земельных участков на всей территории курортов (в части ограничения оборота и запрета их приватизации), что не соответствует характеру и существу всех правоотношений, складывающихся в границах данных территорий. Территории курортов, которые определяются в соответствии с действующим законодательством по внешним границам округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов и ЛОМ, включают в

¹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

большинстве случаев территории населенных пунктов, где осуществляется не только лечебно-оздоровительная, но и иная деятельность человека, не связанная с использованием и охраной лечебных ресурсов.

Полный запрет приватизации всех земель, отнесенных к территориям курортов, привел к деформации земельно-имущественных отношений на данных территориях, к невозможности оформить в собственность земельные участки гражданами и юридическими лицами, которым они были предоставлены в законном порядке для личного и коммерческого использования, а также к перераспределению полномочий органов власти по распоряжению земельными участками в сторону федеральных уполномоченных органов власти (прежде всего Росимущества). Тотальное установление государственной или муниципальной собственности (в зависимости от статуса курорта или лечебно-оздоровительной местности) на все земли и земельные участки, входящие в границы курортов и лечебно-оздоровительных местностей, в том числе на не относящиеся к осуществлению курортной деятельности и уже предоставленные в пользование различным лицам, привело к необоснованному ограничению имущественных прав местного населения и правообладателей земельных участков и объектов недвижимости.

Сложившаяся ситуация с ограничением оборота земель и земельных участков на всей территории курортов, вызвавшая огромное количество судебных споров, активно обсуждалась профессиональным и научным сообществом³. Практически все авторы, участвовавшие в дискуссии, пришли к выводу о необоснованном ограничении оборота земельных участков на данных территориях, вызванном прежде всего недостатками правового регулирования отно-

шений в сфере использования земель курортов, не устанавливающим дифференциацию правового режима в их границах.

Следует заметить, что советское земельное законодательство разделяло земли курортов и земли курортных поселков и городов и относило к землям курортов (которые впоследствии трансформировались в земли оздоровительного назначения) только земельные участки, предоставленные в пользование лечебно-курортным учреждениям. Так, Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г.⁴ (ст. 39) и Земельный кодекс РСФСР 1970 г.⁵ (ст. 107) к землям курортов относили земельные участки, непосредственно имеющие лечебное значение и благоприятные условия для организации оздоровительных мероприятий и предоставленные в установленном порядке в пользование лечебно-курортным учреждениям. Сама территория курорта, в соответствии с Положением о курортах 1973 г.⁶, делилась на курортную зону, предназначенную для расположения природных лечебных средств, устройств, сооружений для их использования, санаторно-курортных учреждений, учреждений отдыха и культуры, зрелицких предприятий, предприятий общественного питания, торговли и бытового обслуживания, предназначенных для обслуживания лиц, прибывающих на курорт для лечения и отдыха, на зону, в которой находятся жилые дома, общественные здания и сооружения для населения, постоянно проживающего на территории курорта, и на зону, предназначенную для размещения централизованных хозяйственных и технических служб. Выделение данных зон реализовывалось в проектах районной планировки и генеральных планах курортов.

Таким образом, в советский период четко территориально разграничивались курортные

³ См., например: Кузнецов Д. В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах // Экологическое право. 2011. № 4. С. 31–37 ; Багаутдинова С. Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов // Экологическое право. 2017. № 6. С. 17–21 ; Грязда Э. А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты // Экологическое право. 2017. № 6. С. 9–12 ; Бабич М. Е. Проблемы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 11. С. 96–105.

⁴ Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

⁵ Закон РСФСР от 01.07.1970 «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (вместе с Земельным кодексом РСФСР) // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

⁶ Постановление Совмина СССР от 05.09.1973 № 654 «Об утверждении Положения о курортах» // СП СССР. 1973. № 20. Ст. 112.

отношения и отношения, с ними непосредственно не связанные — в сфере жизнедеятельности местного населения. При этом, поскольку все земли находились в государственной собственности, регулирование отношений на территориях курортов не касалось имущественных прав граждан на земельные участки, отсутствовало разграничение права собственности на земли между советскими публичными субъектами, понятия ограничения оборотоспособности земель не существовало, распоряжение государственными земельными участками осуществляли городские и районные Советы депутатов трудящихся — аналоги современных органов местного самоуправления. Округа и зоны в их составе санитарной охраны курортов являлись, по существу, зонами с особыми условиями использования территорий, не касаясь прав на земли и земельные участки.

Изменение социально-политического устройства Российской Федерации, введение права частной собственности на земельные участки и развитие рыночных отношений вызвали необходимость решения сложных вопросов разграничения права собственности на земли между публичными и частными субъектами. Отсутствие опыта регулирования земельно-имущественных и смежных отношений привело к ошибочным и недоработанным положениям и нормам в законодательстве, что отчетливо выявилось при правоприменении.

Особенно остро встали вопросы разграничения права государственной собственности на земли и ограничения оборота земельных участков в границах территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

Необходимо отметить, что само по себе ограничение оборота земельных участков никаким образом не влияет на охрану каких-либо ценных объектов от возможного негативного воздействия. Охрана публичных ценностей должна обеспечиваться установлением прежде всего ограничений использования земельных участков и требований к их использованию, а не ограничением их оборота. Само по себе нахождение в государственной или муниципальной собственности каких-либо ценных

объектов, включая земельные участки и природные объекты, не гарантирует их сохранность и обеспечение рационального использования, что наглядно продемонстрировала советская модель правового регулирования земельных и природоресурсных отношений. На это указывают и специалисты. Например, С. Р. Багаутдинова отмечает, что «состояние окружающей среды и лечебных ресурсов в городах-курортах в большей степени зависит от хозяйственной деятельности, которая влияет на их лечебные факторы, но не от нахождения земель в чьей-либо собственности»⁷.

Кроме того, ограничение оборота земельных участков на всей территории курортов отрицательно влияет на их социально-экономическое развитие, препятствует привлечению инвесторов, создает дополнительные коррупциогенные факторы в земельно-имущественной и в целом экономической сфере отношений. На практике нормы земельного и экологического законодательства, устанавливающие запрет приватизации земельных участков на территории курортов и лечебно-оздоровительных местностей, применяются избирательно в зависимости от конкретной ситуации и участующих в правоотношениях субъектов, что превращает их в инструмент манипулирования в сфере земельно-имущественных отношений. Достаточно подробный анализ распространенных ситуаций в сфере приватизации земельных участков на территориях курортов и соответствующей судебной практики проведен в ряде научных работ, среди которых можно выделить исследования Д. В. Кузнецова⁸ и Э. А. Гряды⁹, где убедительно показаны как коллизии и пробелы законодательства, так и сформировавшаяся ошибочная позиция различных органов власти в толковании правового режима земель и земельных участков в границах курортов.

Ситуацию с приватизацией земельных участков в составе курортов государство попыталось разрешить с помощью Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные зако-

⁷ Багаутдинова С. Р. Правовой режим земель городов-курортов // Вестник Московского университета. Серия. 11 : Право. 2013. № 5. С. 109.

⁸ Кузнецов Д. В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах // Экологическое право. 2011. № 4. С. 31—37.

⁹ Грядя Э. А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты // Экологическое право. 2017. № 6. С. 9—12.

нодательные акты Российской Федерации»¹⁰, который вывел из состава особо охраняемых природных территорий земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Возможность ограничения оборота земельных участков на данных территориях Земельный кодекс РФ в редакции указанного Закона оставил только для земельных участков в границах первой зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, что сказано в п. 3 ст. 96 ЗК РФ. При этом следует отметить правовую неопределенность данной нормы, связывающую возможность ограничения оборота соответствующих земельных участков с особым санитарным режимом первой зоны, непонятно каким документом или актом устанавливаемым. Буквальное толкование п. 3 ст. 96 ЗК РФ приводит к выводу, что ограничения в обороте земельных участков должны устанавливаться индивидуально к каждому округу санитарной (горно-санитарной) охраны конкретного курорта и зависят от конкретных фактических условий. Очевидно, что данная норма создает правовую неопределенность в части правового режима первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов и требует конкретизации.

Кроме того, предпринятая Правительством РФ попытка разрешить ситуацию в сфере приватизации остальных земель курортов, расположенных за границами первой зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны, с помощью Федерального закона № 406-ФЗ оказалась неудачной в связи с непродуманными формулировками изменяющих норм. Часть 3 ст. 10 данного Закона, установившая, что особо охраняемые природные территории и их охраные зоны, созданные до дня его вступления в силу, сохраняются в прежних границах, практически свела на нет основную цель принятия Федерального закона № 406-ФЗ — вывести из режима ограничения оборота земельные участки в границах курортов за пределами первого пояса санитарной (горно-санитарной) охраны.

Несмотря на разъяснение Минэкономразвития России в письме от 30.06.2015 № Д23-3027В¹¹, в котором обоснована несостоятельность довода о том, что вместе с сохранением границ особо охраняемых природных территорий и их охранных зон, созданных до дня вступления в силу Федерального закона № 406-ФЗ,

сохраняются и ограничения оборота соответствующих земельных участков, правоприменители в лице Росреестра и судебных органов всех инстанций, включая Верховный Суд РФ, продолжают считать курорты и лечебно-оздоровительные местности, созданные до вступления в силу Федерального закона № 406-ФЗ, особо охраняемыми природными территориями со всеми установленными ограничениями их оборота.

В качестве характерного примера такой правовой позиции правоохранительных органов, показывающего неэффективность введенных Федеральным законом № 406-ФЗ изменений, можно привести следующий свежий пример из судебной практики. Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 9 апреля 2018 г. по делу № А32-20168/2017 были оставлены в силе без изменений решение Арбитражного суда Краснодарского края от 05.11.2017 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2017 по делу № А32-20168/2017, которыми были удовлетворены иск заместителя прокурора Краснодарского края к администрации муниципального образования город-курорт Анапа, управлению имущественных отношений администрации, обществу с ограниченной ответственностью «Рифей» о признании недействительным (ничтожным) договора от 20.09.2015 купли-продажи земельного участка на территории города Анапы и о применении последствий его недействительности.

Судами первой и апелляционной инстанций было установлено, что на основании постановления администрации от 17.09.2015 № 4135 управление имущественных отношений администрации (продавец) и общество (покупатель) заключили договор купли-продажи находящегося в муниципальной собственности земельного участка с разрешенным использованием для эксплуатации производственной базы по цене 773 857 руб. Земельный участок передан по акту приема-передачи от 20.09.2015. Денежные средства на счет управления имущественных отношений администрации были перечислены, переход к обществу права собственности на земельный участок зарегистрирован.

При этом по сведениям информационной системы обеспечения градостроительной деятельности муниципального образования город-курорт Анапа, предоставленным управлением

¹⁰ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

¹¹ Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования город-курорт Анапа, спорный земельный участок оказался в третьей зоне округа санитарной охраны курорта, границы которой были нанесены на карту градостроительного зонирования муниципального образования город-курорт Анапа на основании постановления Совмина РСФСР от 30.01.1985 № 45.

По мнению заместителя прокурора и судов в отношении земельного участка, находящегося в пределах третьей зоны округа санитарной охраны курорта Анапа, сохранены как статус особо охраняемой природной территории, так и законодательный запрет на приватизацию, поэтому оспариваемая прокурором сделка нарушает законодательный запрет на приватизацию земель особо охраняемых природных территорий, противоречит публичным интересам, соответственно договор купли-продажи земельного участка недействителен (ничтожен). При этом фактическое занятие земельного участка объектами недвижимости общества препятствует его возврату публичному собственнику в порядке применения последствий недействительности сделки, поэтому возможными последствиями недействительности договора купли-продажи земельного участка является погашение регистрационной записи о праве собственности общества на него и возврат обществу уплаченных за земельный участок денежных средств. То есть общество в результате остается правообладателем и пользователем данного земельного участка, его деятельность не прекращается.

Приведенный пример (которых множество) наглядно демонстрирует неэффективность действующего законодательства в рассматриваемой части, допускающего логические ошибки при его толковании и применении квалифицированными юристами, каковыми, безусловно, являются сотрудники прокуратуры РФ и федеральные судьи. Феноменом сложившейся ситуации является то, что под лозунгом защиты публичных интересов нарушаются не только имущественные права частных лиц, но и права муниципальных образований на рациональное использование своих территорий и получения дохода в муниципальный бюджет, что препятствует развитию муниципального образования. При этом приведенное решение никоим образом не способствует охране природных ресурсов, поскольку не касается разрешенного использования спорного земельного участка, а только запрещает приватизацию земельного

участка собственнику расположенных на нем зданий без запрета осуществления его деятельности.

Сохраняющаяся аналогичная судебная практика демонстрирует остроту ситуации с ограничением оборота земельных участков на территории курортов. Как представляется, порочным ее следствием является выборочность действий правоохранительных органов при применении законодательства, что нарушает принцип справедливости и объективности, создает предпосылки для коррупционных действий.

Таким образом, до настоящего времени сохраняется проблема нарушения земельно-имущественных прав и интересов частных лиц и муниципальных образований в границах курортов, образованных до вступления в силу Федерального закона № 406-ФЗ .

В связи с вышеизложенным представляется необходимым внесение уточнения в ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 406-ФЗ о том, что лечебно-оздоровительные местности и курорты, округа санитарной (горно-санитарной) охраны, созданные до дня вступления в силу указанного Закона, не являются особо охраняемыми природными территориями с момента вступления в силу данного Закона.

Однако при этом остается открытым принципиальный вопрос о целесообразности ограничения оборота земельных участков в границах всей первой зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, правовой режим которых сложился еще в 30—40-е гг. прошлого столетия, окончательно сформировавшись к 70-м гг., что было зафиксировано в указанном выше Положении о курортах 1973 г. Правовой режим зон санитарной охраны курортов устанавливался тогда исходя из необходимых ограничений использования земельных участков в границах зон санитарной охраны в целях охраны лечебных ресурсов и обеспечения курортной деятельности и состоял в запрете предоставления и использования земельных участков для несоответствующих целей. В Положении о курортах четко определялось, какие объекты, работы и виды деятельности при каких условиях и требованиях разрешались в каждой зоне округов санитарной охраны курортов. Однако несмотря на установленные правила, на практике они часто не соблюдались, что привело в итоге к массовому нарушению правового режима зон округов санитарной охраны курортов, строительству различных объ-

ектов капитального строительства, которые не соответствовали установленным требованиям, в том числе в границах первой зоны, а также их последующей приватизации. Причем большое количество объектов были построены на основании выданных уполномоченными органами власти разрешений на предоставленных им земельных участках для соответствующих целей. К тому же многие классические российские курорты к моменту принятия соответствующих советских нормативных актов уже были исторически застроены, что не учитывалось при установлении границ округов и зон санитарной охраны курортов.

Советская власть предпринимала попытки исправить ситуацию и привести фактические отношения на территории курортов к требованиям законодательства, о чем свидетельствуют, например, такие акты, как постановление Совмина РСФСР от 14.10.1970 № 602 «О мерах по упорядочению застройки территорий курортов и зон отдыха и строительства санаторно-курортных учреждений и учреждений отдыха в РСФСР»¹², постановление Совмина РСФСР от 26.02.1982 № 168 «О мерах по дальнейшему улучшению санаторно-курортного лечения и отдыха трудящихся и развитию сети здравниц профсоюзов в РСФСР»¹³ и другие, однако проблема решена не была. Очевидно, основная причина этого заключается в весьма слабой организации контроля и надзора за действиями не только частных лиц, но и органов власти, за исполнением требований законодательства, а также весьма специфическим и выборочным подходом к его соблюдению, о чем красноречиво свидетельствует судебная практика в части соблюдения правового режима курортов, в том числе первой зоны округов санитарной охраны курортов¹⁴.

При этом, как представляется, одной из существенных причин массовых нарушений пра-

вового режима курортов являлась проблема доступа к информации об установленных округах и зонах санитарной охраны курортов и отсутствие определенных на местности их границ. Границы округов и их зон были установлены в советский период только в документах путем их описания без учета существовавших границ фактических землепользований, при этом на местность, как правило, не выносились, в том числе и из-за технической сложности, идентификации границ на местности в соответствии с их описанием в актах, их утверждающих, без указания координат поворотных точек границ.

Например, в действующем до настоящего времени постановлении Совмина РСФСР от 09.07.1985 № 300 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск в Ставропольском крае»¹⁵, что прямо указано в постановлении Правительства РФ от 17.01.2006 № 14¹⁶, границы округов описаны следующим образом: «Границы округа санитарной охраны. Северная граница начинается от точки III01 и идет по азимуту 53 град. на протяжении 12 400 метров до точки III02, далее — в юго-восточном направлении вдоль правого берега р. Суркуль на протяжении 35 000 метров до точки III03, далее — по азимуту 38 град. на протяжении 3 000 метров до точки III04, далее — по азимуту 357 град. на протяжении 4 000 метров до точки III05» и т.д.

Как видно, подобное описание границ не позволяет с необходимой точностью определить местоположение описанных границ на местности, тем более с учетом произошедших естественных изменений рельефа местности за прошедший период.

Однако подобным образом описаны все границы округов и зон санитарной охраны большинства курортов и ЛОМ, созданных в советский период. При этом акты, утверждающие

¹² Свод законов РСФСР. 1988. Т. 6. С. 99.

¹³ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 217; СП РСФСР. 1982. № 8. Ст. 43.

¹⁴ См., например: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 16.05.2018 по делу № 33-3325/2018 ; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.06.2018 № Ф08-4588/2018 по делу № А63-15992/2017.

¹⁵ По данным СПС «КонсультантПлюс», документ опубликован не был.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 17.01.2006 № 14 «О признании курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск, расположенных в Ставропольском крае, курортами федерального значения и об утверждении Положений об этих курортах» (вместе с Положением о курорте федерального значения Ессентуки, Положением о курорте федерального значения Железноводск, Положением о курорте федерального значения Кисловодск, Положением о курорте федерального значения Пятигорск) // С3 РФ. 2006. № 4. Ст. 387.

их границы, признаются действующими и применяются при разрешении судебных споров при идентификации местоположения спорных земельных участков относительно вхождения их в границы округов и зон санитарной охраны курортов, что представляется весьма дискуссионным с точки зрения их адекватности при решении вопросов определения и соотношения границ округов и зон санитарной охраны курортов и существующих земельных участков.

Несмотря на весьма относительно-приблизительное описание границ округов и зон санитарной охраны курортов в актах, утверждающих их границы, как правило, советского происхождения, и дискуссионный характер их юридической силы, уполномоченные органы власти на их основании после принятия Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» в 2007 г. ставят на кадастровый учет границы округов и зон и вносят сведения в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, что часто приводит к необоснованным ограничениям использования и оборота земельных участков и, соответственно, нарушению земельно-имущественных прав различных лиц.

Со стороны частных лиц, имущественные права которых, по их мнению, нарушаются ранее утвержденными границами, имеются попытки признать советские акты по установлению границ округов и зон санитарной охраны недействующими, однако они не поддерживаются судебными органами, в том числе Верховным Судом РФ. Так, Верховный Суд РФ отказал в признании недействующими постановления Совета Министров СССР от 30.03.1948 № 985 «Об установлении границ округов и зон санитарной охраны и о мероприятиях по улучшению санитарного состояния курортов Евпатория, Саки, Сочи-Мацеста и курортов Южного берега Крыма» и приказа Министерства здравоохранения РСФСР от 21.10.1969 № 297 «Об утверждении границ округа и зон горно-санитарной охраны Черноморского побережья Краснодарского края от Анапы до Сочи». При этом первый документ был опубликован в сборнике постановлений СМ СССР за март 1948 г., второй вообще никогда не был официально опубликован! Тем не менее, по мнению Верховного Суда РФ, данное обстоятельство не влияет на его юри-

дическую силу, поскольку в соответствии с п. 2 раздела второго Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу данной Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ, из чего следует, что Конституция РФ не связывает возможность применения ранее действовавших правовых актов на территории Российской Федерации с их официальным опубликованием и не распространяет на них содержащиеся в ее ч. 3 ст. 15 требования об этом¹⁷. Таким образом, границы округа и зон горно-санитарной охраны Черноморского побережья Краснодарского края от Анапы до Сочи, описанные и утвержденные в 1948 г. и уточненные нигде не публиковавшимся приказом Министерства здравоохранения РСФСР 1969 г., признаются действующими и применяются при разрешении спорных ситуаций, как правило — не в пользу частных лиц¹⁸.

Однако правомерность применения таких актов к разрешению земельно-имущественных споров, связанных с местоположением границ в настоящее время, с учетом существенных изменений технологии определения границ, правовых требований, фактического использования территорий, географических изменений местности и т.п., произошедших с момента их принятия, вызывает серьезные сомнения. Для разрешения указанных противоречий представляется необходимым в отношении всех курортов и лечебно-оздоровительных местностей, образованных в советское время, границы округов и зон санитарной охраны которых были утверждены советскими актами, разработать новые проекты округов и зон санитарной охраны в соответствии с требованиями действующего российского законодательства с учетом сложившегося землепользования и существующих границ земельных участков.

Следует отметить, что в настоящее время началась работа по обновлению советских актов, утверждающих границы округов и зон санитарной охраны курортов, в отношении некоторых уже принятых, например, постановление Правительства РФ от 22.02.2018 № 188 «Об установлении границ и режимов округов горно-санитарной охраны курортов федерального значения Светлогорск-Отрадное и Зеле-

¹⁷ См.: решение Верховного Суда РФ от 17.01.2018 № АКПИ17-947 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Подробное описание ряда случаев можно смотреть, например, на сайте <http://privetsochi.ru/blog/sitiproblem/76881.html>.

ноградск, внесении изменений в отдельные постановления Совета Министров РСФСР и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Российской Федерации»¹⁹. Данный документ содержит текстовое и графическое описание местоположения границ округа горно-санитарной охраны курортов федерального значения Светлогорск-Отрадное и Зеленоградск с перечнем координат характерных точек этих границ в соответствии с требованиями к описанию границ, установленными Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»²⁰, позволяющими установить границы как на картографическом материале, так и на местности геодезическим методом. Однако пока данный документ является единственным, уточняющим описание границ округов и зон санитарной охраны существующих курортов, других в информационных правовых ресурсах не обнаружено.

В условиях отсутствия надлежащего опубликования нормативных актов, устанавливающих границы округов и зон санитарной охраны курортов, а также сложности их идентификации на местности, особое значение для информирования об установленных ограничениях использования земельных участков в границах курортов имеет обозначение границ на местности специальными информационными знаками.

В советские времена обязанность по обозначению границ на местности после утверждения проектов округов санитарной охраны курортов и их границ, а также границ зон была предусмотрена только в Инструкции по применению Положения о курортах, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 05.09.1973 № 654, утвержденной Минздравом СССР 20.05.1974 и Секретариатом ВЦСПС 16.05.1974²¹, то есть документом, который не является нормативным и который не был официально опубликован. Поэтому исполнение этого требования оставалось на усмотрение уполномоченных органов власти и повсеместно не соблюдалось, поскольку данная деятельность требовала дополнительных затрат и усилий.

В действующем законодательстве обязанность по вынесению границ на местность установлена только в Положении об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечеб-

но-оздоровительных местностей и курортов федерального значения 1996 г. (п. 21), соответственно, только в отношении курортов федерального значения. Обязанность возложена на органы местного самоуправления, которые должны ее осуществить не позднее чем через шесть месяцев после утверждения округа. С учетом того что округа санитарной охраны в большинстве курортов были утверждены в советский период, норма представляется бесполезной, кроме того, исполнение данной обязанности предполагает наличие необходимых ресурсов у органов местного самоуправления, которые далеко не всегда ими обеспечены, при этом никаких трансфертов их федерального бюджета на исполнение данной обязанности никогда не предусматривалось.

С учетом важности для соблюдения правового режима округов санитарной охраны обозначения их границ и границ зон в их составе на местности представляется целесообразным более конкретно урегулировать порядок вынесения границ на местности. Поэтому представляются целесообразными разработка и принятие на уровне постановления Правительства РФ порядка обозначения границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны зон таких округов на местности.

Для обеспечения земельно-имущественных прав лиц, проживающих и/или осуществляющих деятельность на территории курортов, а также для эффективного развития соответствующих муниципальных образований и регионов принципиальное значение имеет научная обоснованность установленных границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны и их зон. С учетом отсутствия научных методик по определению их границ, давности их установления и существенно изменившихся объективных условий установленные границы округов и зон представляются недостаточно обоснованными.

Как правило, утвержденные в советские годы и действующие до настоящего времени границы округов санитарной охраны курортов и зон в их составе не были основаны на материалах непосредственных геолого-гидрогеологических, геоморфологических, метеорологических и других исследований, необходимых для обоснования границ округов и зон санитарной охраны и разработки санитарно-оздоровитель-

¹⁹ СЗ РФ. 2018. № 10. Ст. 1501.

²⁰ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

²¹ Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

ных мероприятий, как это предписывалось в Положении о курортах и в более ранних актах²², поскольку проведение таких исследований требовало для их организации специалистов, существенных материальных затрат и времени, поэтому законодательство позволяло устанавливать временные границы округов и зон до разработки научно обоснованных. Методика установления границ округов и зон санитарной охраны также не была разработана.

В связи со сложностью разработки проектов границы округов и зон были установлены в естественных геоморфологических границах на основании имеющегося тогда картографического материала невысокой точности. Об этом прямо указывалось в упомянутой выше Инструкции по применению Положения о курортах с указанием на возможность установления границ таким методом при условии установления их временного статуса до разработки проектов границ округов и зон в соответствии с установленными требованиями. В дальнейшем утвержденные границы, по существу имевшие временный характер по причине их необоснованности и несоответствия установленным требованиям, так и остались не измененными, которые действуют по настоящее время.

В отношении тех курортов, границы округов и зон санитарной охраны которых были впоследствии переутверждены, изучение соответствующих актов показывает, что эти границы фактически воспроизводят ранее утвержденные границы путем указания координат характерных поворотных точек границ, определенных картографическим способом, что допускает кадастровое законодательство в отношении определения границ зон с особыми условиями использования и других территорий. В связи с этим научная обоснованность установленных границ округов и зон санитарной (горно-санитарной) охраны российских курортов с учетом целей их установления и требований к их правовому режиму представляется недостаточной, что приводит, с одной стороны, к невозможности обеспечить надлежащую охрану природных лечебных ресурсов, а, с другой стороны, к нарушению законных прав и интересов местного населения и правообладателей земельных

участков, которые не могут реализовать свои права по их использованию и распоряжению.

После постановки на кадастровый учет утвержденных границ округов и зон санитарной охраны курортов в их границах оказалось огромное количество объектов недвижимости, включая земельные участки и здания, сооружения, назначение которых не соответствует правовому режиму зон в составе округов санитарной охраны курортов. В частности, выяснилось, что на территории Кавказских Минеральных Вод большое число объектов недвижимости, включая объекты санаторно-курортного комплекса, располагаются в 1-й зоне округа горно-санитарной охраны, что было запрещено еще советским законодательством начиная с 1940 г.²³, в том числе и те, которые были построены еще до революции. Поскольку их местоположение и функционирование оказалось незаконным, органы местного самоуправления перестали заключать с санаториями, расположеннымными в 1-й зоне, даже договоры аренды, что привело к образованию «выпадающих» доходов бюджета. И такая ситуация касается практически всех городов-курортов. Среди них присутствуют как самовольные постройки, так и объекты недвижимости, созданные на основании выданных органами власти разрешений либо существовавшие еще до начала установления ограничений. Также до вступления в действие Земельного кодекса РФ часть земель курортов и находящихся на них объектов, в том числе из санаторно-курортного фонда, была приватизирована, во многих случаях на основании судебных решений.

Таким образом, к настоящему времени сложилась весьма сложная, неоднозначная ситуация с земельно-имущественными отношениями в границах курортов и соблюдением правового режима округов и зон санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, которая обусловлена как объективными, так и субъективными причинами (незаконными действиями органов власти и частных лиц, отсутствием надлежащего контроля и надзора за соблюдением требований законодательства). Представляется, что массовый и длительный характер нарушений правового режима земель курортов

²² В Положении о санитарной охране курортов и местностей лечебного значения 1940 г., утвержденного постановлением СНК СССР от 10.04.1940 № 500, предусматривалось в целях установления границ округов и зон санитарной охраны курортов проводить необходимые изыскания.

²³ Постановление СНК СССР от 10.04.1940 № 500 «Об утверждении Положения о санитарной охране курортов и местностей лечебного значения» // СП СССР, 1940, № 12, ст. 289.

делает практически нереальным с социальной и экономической точек зрения приведение фактического состояния территорий курортов в соответствие с действующими требованиями законодательства в части правового режима округов и зон санитарной охраны курортов. Выходов из сложившейся ситуации видится два:

- оставить установленные ранее границы округов и зон, определив их на местности с уточнением фактических границ и постановкой на государственный кадастровый учет, после чего заняться приведением использования земельных участков, находящихся в их границах, в соответствие с установленным правовым режимом округов. Это потребует осуществления государственными надзорными органами и органами муниципального земельного контроля с участием прокуратуры РФ массовых мероприятий по выявлению нарушений законодательства и их устранению путем признания отсутствующим права собственности частных лиц на земельные участки в границах 1-й зоны санитарной охраны курортов, признания самовольными постройками незаконно возведенных строений и их сноса и т.п. Надлежащая реализация данного сценария представляется малореалистичной с учетом сложившейся ситуации и возможностей правоохранительных и иных органов власти. При этом данный сценарий оставляет механизм манипулирования правами частных лиц для органов власти в силу невозможности его полной реализации и создания различных условий осуществления земельно-имущественных прав для граждан и юридических лиц, что является, помимо прочего, существенным коррупциогенным фактором в правоприменительной практике;
- наиболее предпочтительным решением описанных проблем (но требующим переходного периода и дополнительных усилий) представляется система мер, включающая

разработку новой современной методики установления границ округов и зон в их составе санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, проведение инвентаризации состояния и использования территорий курортов и объектов санаторно-курортного комплекса, включая сами лечебные ресурсы, уточнение фактических границ земельных участков в рамках комплексных кадастровых работ, после чего установление новых уточненных границ округов и зон в их составе санитарной охраны курортов с внесением сведений в Единый государственный реестр недвижимости и информационные ресурсы градостроительной деятельности, на основании уточненных/измененных границ округов и зон корректировка генпланов и правил землепользования и застройки. На необходимость разработки новых подходов к установлению границ и правового режима округов и зон санитарной охраны курортов указывают и специалисты в области курортного дела²⁴. И только после проведения указанных мероприятий следует выявление нарушений правового режима курортов и приведение его в соответствие с установленными требованиями.

Разница в описанных сценариях состоит в степени обоснованности установления правового режима земель курортов и, соответственно, предъявления требований органов власти к потенциальным нарушителям законодательства, что непосредственно определяет уровень защиты законных прав и интересов граждан и юридических лиц, а также публичных интересов, на территории курортов. Принципиально важно для обоснованного установления новых границ округов и зон санитарной (горно-санитарной) охраны разработать научные критерии и методику определения их границ и правового режима на основе применения современных подходов и технологий в экологической, курортной и градостроительной сфере.

²⁴ См.: Разумов А. Н., Адилов В. Б. Необходимость новых подходов к разработке проектов округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов и их природных лечебных ресурсов // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры. 2015. № 5. С. 57–60.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бабич М. Е. Пробелы законодательства о курортах и перспективы введения курортного сбора в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2016. — № 11. — С. 96—105.
2. Багаутдинова С. Р. Правовой режим земель городов-курортов // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. — 2013. — № 5.
3. Багаутдинова С. Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов // Экологическое право. — 2017. — № 6. — С. 17—21.
4. Грязда Э. А. Приобретение права частной собственности на земельные участки курортных населенных пунктов: дозволения и запреты // Экологическое право. — 2017. — № 6. — С. 9—12.
5. Кузнецов Д. В. Ограничения оборота земельных участков в курортных населенных пунктах // Экологическое право. — 2011. — № 4. — С. 31—37.
6. Разумов А. Н., Адилов В. Б. Необходимость новых подходов к разработке проектов округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов и их природных лечебных ресурсов // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры. — 2015. — № 5. — С. 57—60.

Материал поступил в редакцию 22 января 2019 г.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LAND AND PROPERTY RELATIONS IN RUSSIAN RESORTS

ROMANOVA Olga Aleksandrovna, PhD in Law, Docent, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
romanova_85@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. The paper is devoted to the consideration of current theoretical and practical issues of legal regulation of land and property relations in the territories of resorts in the Russian Federation. The relevance of the research topic is due to the imperfection of the current land and special legislation governing these relations, which leads to numerous violations of the legal regime of the land resorts, land and property rights of individuals and public interests, as evidenced by judicial practice. Based on retrospective analysis of land and environmental legislation of the Russian Federation, materials of law enforcement practice and scientific developments, the paper considers both theoretical problems of limiting the turnover of land within the territory of Russian resorts, and the problems of the application of legislation in practice, including in judicial practice. The author shows the inefficiency of the current legal regulation of land and property relations within the territory of resorts, the main reasons for the situation, the ways to improve land and special legislation in this area. It is concluded that the unjustified restriction of land turnover within the boundaries of the territories of resorts and the delimitation of state ownership of the relevant land, depending on the classification of the resort to Federal, regional and local significance, which prevents the development of these territories and violates the property rights of the local population and the owners of real estate. The problems of establishing the borders of districts and zones of sanitary (mountain-sanitary) protection of resorts in documents and when being identified on site are shown. The author justifies the conclusion about the need for development of a new scientific technique of definition of borders of the specified districts and zones and on its basis of revision of their existing borders that is necessary for establishment of reasonable restrictions of use and turnover of the parcels of land in borders of resorts is proved.

Keywords: land law, land and property relations, the legal regime of land resorts, the restriction of land turnover, the restriction of the turnover of land, land legislation, environmental legislation, restriction of rights to land, districts and zones of sanitary (mining and sanitary) protection of resorts, the definition of land boundaries.

REFERENCES

1. Babich M.E. *Probely zakonodatelstva o kurortakh i perspektivy vvedeniya kurortnogo sbora v Rossii* [Gaps in legislation on resorts and prospects for the introduction of a resort fee in Russia]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii* [Property relations in the Russian Federation]. 2016. No.11. Pp. 96—105.
2. Bagautdinova S.R. *Pravovoy rezhim zemel gorodov-kurortov* [Legal regime of lands of resort cities]. *Vestnik Moskovskogo universiteta* [Moscow University Bulletin]. Seriya 11: Pravo [Issue 11: Law]. 2013. No. 5.
3. Bagautdinova S.R. *Publichnye i chastnye interesy v regulirovaniy oborotospособnosti zemel v granitsakh kurortov* [Public and private interests in the regulation of land turnover within the boundaries of resorts]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. 2017. No. 6. Pp. 17—21.
4. Gryada E.A. *Priobretenie prava chastnoy sobstvennosti na zemelnye uchastki kurortnykh naselennykh punktov: dozvoleniya i zapretы* [The acquisition of the right to private ownership of land, the resort settlements: permits and prohibitions]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. 2017. No. 6. Pp. 9—12.
5. Kuznetsov D.V. *Ogranicheniya oborota zemelnykh uchastkov v kurortnykh naselennykh punktakh* [Restricting the circulation of land plots in the resort settlements]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. 2017. No. 4. Pp. 31—37.
6. Razumov A.N., Adilov V.B. *Neobkhodimost novykh podkhodov k razrabotke proektorokrugov sanitarnoy (gorno-sanitarnoy) okhrany lechebno-ozdorovitelnykh mestnostey i kurortov i ikh prirodnykh lechebnykh resursov* [The need for new approaches to the development of projects of districts of sanitary (mountain-sanitary) protection of therapeutic areas and resorts and their natural healing resources]. *Voprosy kurortologii, fizioterapii i lechebnoy fizicheskoy kultury* [Issues of balneology, physiotherapy and physical therapy]. 2015. No. 5. Pp. 57—60.