

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ECONOMICS AND MANAGEMENT

Научная статья

УДК 502.45

DOI: 10.17213/2075-2067-2023-2-105-112

### ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

*Людмила Анатольевна Александровская*

*Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт имени А. К. Кортунова (филиал),  
Донской государственный аграрный университет, Новочеркасск, Россия  
alika2007@rambler.ru, ORCID: 0000-0003-4490-5648, AuthorID РИНЦ: 669209*

**Аннотация.** *Цель исследования* заключается в освещении проблем, возникающих при установлении границ особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

**Методологическую базу исследования** представляют базисные положения в области земельного законодательства, территориальные единицы, составляющие категории особо охраняемых территорий и объектов, подлежащих полному или частичному изъятию из использования и хозяйственного оборота по официальному решению и на которые они распространяются. К используемым научным методам относятся сравнительный, причинно-следственный и статистический анализ.

**Результаты исследования.** Изучены земельные участки, относящиеся к этим зонам, их расположение, а также планируемые ООПТ регионального значения. На основе анализа федерального и регионального законодательства, правоприменительной практики исследуются вопросы установления, изменения и внесения изменений в существующие границы ООПТ. Анализ показал несовершенство законодательства и выявил наиболее проблемные области, решение которых лежит в четком определении понятий и принятии критериев, а также так называемой ревизии земельного законодательства.

**Перспективы исследования** заключаются в решении возникшей проблемы, а именно — в приоритете сохранения особых зон и комплексном подходе к развитию сетей таких территорий, который следует закрепить в концепции развития особо охраняемых природных территорий.

**Ключевые слова:** природные территории, охрана, ООПТ, особо охраняемые природные территории, законодательство, земельное право, кадастр

**Для цитирования:** Александровская Л. А. Проблемы установления границ особо охраняемых природных территорий // Вестник Южно-Российского государственного технического университета. Серия: Социально-экономические науки. 2023. Т. 16, № 2. С. 105–112. <http://dx.doi.org/10.17213/2075-2067-2023-2-105-112>.

Original article

## PROBLEMS OF ESTABLISHING THE BORDERS OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS

*Lyudmila A. Aleksandrovskaya*

*Novocherkassk Reclamation Engineering Institute named after A. K. Kortunov (branch),  
Don State Agrarian University, Novocherkassk, Russia  
alika2007@rambler.ru, ORCID: 0000-0003-4490-5648, AuthorID RSCI: 669209*

**Abstract.** *The purpose of the study is the problems that arise when establishing the boundaries of specially protected natural resources.*

**The methodological base of the study** *uses the basic provisions in the field of land legislation, territorial exceptions are the categories of specially protected objects and objects, legal proceedings in full or withdrawal from use and economic turnover according to the official decision that they apply. These include comparative, causal and statistical analysis.*

**Research results.** *The land plots related to these zones, their location, as well as the planned specially protected natural areas of regional significance were studied. Based on the analysis of federal and regional legislation, law enforcement practice, the issues of establishing, changing and amending the existing boundaries of protected areas are being studied. The analysis showed the imperfection of the legislation and revealed the most problematic areas, the solution of which lies in a clear definition of concepts and the adoption of criteria, as well as the so-called revision of land legislation.*

**The prospects of the study** *lie in solving the problem that has arisen, namely, in the priority of conservation of special zones and an integrated approach to the development of networks of such territories, which should be fixed in the concept of development of specially protected natural areas.*

**Keywords:** *natural territories, protection, protected areas, specially protected natural territories, legislation, land law, cadastre*

**For citation:** *Aleksandrovskaya L. A. Problems of establishing the borders of specially protected natural areas // Bulletin of the South Russian State Technical University. Series: Socio-economic Sciences. 2023; 16(2): 105–112. (In Russ.). <http://dx.doi.org/10.17213/2075-2067-2023-2-105-112>.*

**Введение.** Правовой статус особо охраняемых природных территорий играет важную роль и состоит не только в том, чтобы поддерживать ее равновесие, но также и предотвратить реализацию деструктивного прогресса, который может привести к необратимым изменениям. Человеческое потребление способно привести к истощению природных ресурсов, следствием чего станет экологическая катастрофа, и никакой технический прогресс не будет в состоянии спасти человечество.

В соответствии с Федеральным законом от 14 мая 1995 года №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» особо охраняемыми природными территориями называются:

- территории национальных парков и государственных заказников;
- территории государственных природных заповедников и природных парков;
- дендрологические парки;
- различные ботанические сады;
- относительно новый вид ООПТ — биосферные заповедники<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон №33-ФЗ от 14.05.1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях».

Таким образом, в качестве особо охраняемой территории могут быть определены участки земли, водного или воздушного пространства, конфискованные полностью или частично по решениям государственных органов, на которых расположены природные объекты и комплексы экологического, культурного, научного, эстетического, санитарно-оздоровительного и рекреационного значения, природная территория, охраняемая от хозяйственного использования и режима особой охраны<sup>2</sup>.

Эти территориальные единицы необходимо сохранить как уникальные и типичные природные ландшафты, разнообразие флоры и фауны, чтобы обеспечить защиту культурного и природного наследия. Полностью или частично изъятые из хозяйственного использования, они подлежат особому режиму охраны, а на прилегающих к ним акваториях и территориях создаются особо охраняемые природные территории с регулируемым хозяйственным режимом. Охраняемые территории отнесены к объектам национального наследия<sup>3</sup>. Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий федерального значения, порядок использования и охраны таких земель устанавливаются Правительством на основании федеральных законов<sup>4</sup>.

Территориальные формы охраны, формирующиеся в пределах нашей страны, характеризуются весьма высокой специфичностью. В основном это связано с наличием территории России, в большей степени подвергшейся антигуманному влиянию, исследованиям в области науки и низкой средней плотностью населения. В этом контексте организация особо охраняемых природных территорий имела большое значение как часть процессов, направленных на организации заповедников. Такие меры в первую очередь направлены на сохранение типичных и редких природных ландшафтов, разнообразия флоры и фауны, охраны объектов культурного и природного наследия.

**Обсуждение.** Впервые термин, характеризующий отнесение тех или иных территорий к особому режиму, а именно ООПТ, упоминается в 1917 году. С этой датой связано создание первого и на тот момент единственного заповедника державы под названием «Баргузинский». С тех пор, несмотря на застои и тяжелые времена в истории страны, система санитарно-защитных зон и особо охраняемых природных территорий в России развивалась и постоянно совершенствовалась.

Параллельно с формированием таких территорий развивалась и правовая база, регулирующая данную сферу законодательства. Примерно с начала 1990-х годов сеть санитарно-защитных зон начала набирать обороты в глобальном распространении и развитии, в этот период происходило формирование нормативно-правовой базы, а именно — работа и последующее принятие имевшего статус правового акта высшей юридической силы Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Этот нормативно-правовой акт внес понимание в порядок правоотношений в сфере охраны природопользования и гарантировал существенную правовую защиту территорий с особым статусом в России<sup>5</sup>.

Сегодня на территории нашей страны находится огромное количество промышленных предприятий разного уровня опасности, наделенных собственной территориальной принадлежностью. Наряду с подобными зонами присутствуют места отдыха, различные силовые области, районы размещения транспорта, коммуникаций, трасс разной сложности, медицинских учреждений и т.д. Наличие таких объектов, их территорий — все эти аспекты предполагают необходимость формирования санитарно-защитных зон с целью обеспечения комфортного проживания людей и соблюдения допустимого уровня вредных веществ в окружающей природной среде.

Градостроительный кодекс РФ устанавливает определение зон с особыми условиями использования территории (рис. 1) [2].

2 Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.Л. Дубовик. 2015.

3 Там же.

4 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. №136-ФЗ.

5 О государственной регистрации недвижимости (с измен. и доп., вступ. с 30.04.2021 г.). Федеральный закон от 13.07.2015 г. №218-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182661/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/).



**Рис. 1.** Зоны с особыми условиями использования  
**Fig. 1.** Zones with special conditions of use

В отношении участков, входящих в зону, у собственников таких участков они не изымаются, к ним применяется процедура обременения в пользование в соответствии с перечнем нормативных документов. Сведения же о подобных территориальных зонах подлежат внесению в государственный реестр лесов и вод.

Формирование уникальной системы особо охраняемых природных территорий является одним из самых значительных экологических достижений России. Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства от 31.08.2002 года №1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» (ст. 3510), считает создание и развитие особо охраняемых природных территорий различного уровня одним из основных направлений государственной политики в области экологии. Законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях призвано создать условия для формирования и развития сети особо охраняемых природных территорий, сохранения природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, генетического фонда.

Необходимо отметить, что законодательное регулирование, применение ФЗ №33, в отношении изменения статуса ООПТ, а именно установление/изменение границ таких территорий, не предусматривается, однако при этом закон напрямую запрещает ликвидацию

(упразднение) особо охраняемой зоны. Проблематика установления/изменения границ ООПТ существует длительное время и приобрела многоаспектный характер. Отсутствие таких правовых норм обосновывается, с одной стороны, стремлением законодателя исключить возможность сокращения или ликвидации особо охраняемых природных территорий. Такой подход обусловлен тем, что прогрессирующее ухудшение состояния окружающей среды, прерывание устойчивого функционирования природных экологических систем и сокращение биоразнообразия предполагают создание и развитие ООПТ в долгосрочной перспективе, т.е. без изъятия земель и водных ресурсов объектов за первоначально установленными границами особо охраняемых природных территорий, без изменения структуры особо охраняемых природных территорий в сторону ее ослабления, в том числе в форме сокращения границ (площади), реорганизации или ликвидации особо охраняемых природных территорий/зон.

С другой же стороны зоны особо охраняемых природных территорий не могут не быть подверженными изменениям со стороны природных, социальных, иных групп характеристик. Могут возникать такие обстоятельства, как отказ от обязательств по охране в силу отсутствия оснований или недопустимости (ЧС, антропогенные, негативные воздействия) [3].

Совершенствование законодательства в области выявления и определения режима изменения границ, участков, категорий особо



охраняемых природных территорий и режима их изъятия имеет большое значение в рамках правовой защиты территорий с природными ресурсами от негативных воздействий внешней среды и научной деятельности человека. Огромное значение правильный подход к функционированию ООПТ оказывает на экологическую, научную, культурную стороны, а также имеет эстетическую, рекреационную и оздоровительную ценности [4].

Более 20 лет из-за несовершенства и отсутствия должной проработки предлагаемых проектов федеральных законов в отношении регулирования рассматриваемого вопроса нет возможности разграничить и определить порядок изменения границ и установления границ ООПТ. Переустройство, упразднение и изменение границ особо охраняемых природных территорий не могут осуществляться так же, как и их создание, так как в этом случае применяется иной режим изъятия земель, возмещения убытков и т.п. [7].

Среди других недостатков законопроектов можно отметить отсутствие конкретных норм, четко прописанных критериев, оснований, определенных порядков и условий изменения границ особо охраняемых природных территорий, что в контексте реализации норм Закона №33-ФЗ способно привести к катастрофическому разрушению сформировавшейся в России системы.

Одним из последних проектов, разработанных в 2020 году, предусматривалось внесение территориальных изменений, которые могут быть допущены в случае расширения территорий особо охраняемых природных территорий путем включения соответствующих земельных участков в состав особо охраняемых природных территорий или исключения их из состава земельных участков, использование которых в соответствии с разрешенным использованием нецелесообразно в связи с отсутствием в их границах природных комплексов и объектов, имеющих особую экологическую, научную и иную особую ценность при наличии материалов экологических и научных исследований, обосновывающих целесообразность изменения границ таких ООПТ<sup>6</sup>.

На сегодняшний день существует судебная практика, проекты законов, инициативные обращения субъектов с предложениями установки норм законодательства, однако территориальный вопрос в отношении ООПТ остается открытым. Неправомерное преобразование границ либо же аннулирование статуса ООПТ относительно участков с особыми условиями пользования приводит к снятию ограничений для ведения хозяйственной деятельности, нарушению установленной системы специальной охраны, нанесению вреда окружающей среде, ухудшению экологической обстановки и отрицательно сказывается на возможности осуществления гражданско-правовой деятельности [6].

Так, в ЕГРН, содержащем сведения о границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зонах, обнаруживается отсутствие и наряду с ним недостоверное отображение соответствующих сведений в государственном кадастре недвижимости по ряду особо охраняемых природных территорий. При ведении кадастрового учета зон ООПТ выявляются такие недостатки, как несоответствие фактической площади территории данным, внесенным в официальные документы кадастра. Такое положение вещей неизбежно приводит к незаконным выделением земельных наделов для нужд физических и юридических лиц, например, к незаконной застройке зон ООПТ. В то же время попытки устранения подобных ситуаций приводят к конфликту экологического законодательства и права на частную (коммерческую) собственность.

Одной из первопричин неисполнения ограничений землепользования, как на государственном, так и на региональном и муниципальном уровнях, как раз и является проблематика в области определения правового статуса особо охраняемых зон, территорий, районов, регионов, кадастровый учет их границ, осуществляемый в рамках правового поля [7].

На сегодняшний день можно отметить ряд субъектов РФ, в границах которых имеются национальные парки и площади заповедных зон полностью изъяты из хозяйс-

<sup>6</sup> Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.Л. Дубовик. 2015.

твенного оборота (пользования). Подобные территории обнаруживаются в таких регионах как Алтайский край, Республика Башкортостан, Свердловская область, Ленинградская область, Красноярский край, Камчатка, Приморский край.

Нерешенным остается вопрос относительно земель, включенных в границы ООПТ, но в то же время не изъятых из хозоборота. Такое положение порождает проблемы с региональными государственными органами, муниципалитетами или субъектами хозяйствования в области эффективного ведения хозяйственной деятельности в таких районах и на прилегающих территориях. Помимо этого, судебная практика полна примеров разбирательств по вопросам отсутствия необходимой землеустроительной документации при создании и отнесении земель к категориям ООПТ. Уровень выполнения землеустроительных работ свидетельствует о постоянной тенденции сокращения как отдельных типологий, так и изыскательских, и планировочных, и землеустроительных мероприятий [5]. В первую очередь такое положение вещей можно связать с недостаточным финансированием изысканий на федеральном и региональном уровнях, и, как следствие — с несоблюдением комплекса проводимых землеустроительных работ. Отдельно можно выделить случаи недобросовестного проведения проектно-изыскательских работ с нарушением процедуры либо же с недостоверными результатами.

Актуальная и достоверная информация относительно состояния земельного фонда, его развития является неотъемлемым условием эффективного управления природными ресурсами, она помогает принять адекватные решения относительно существующей проблемной ситуации [8]. Например, осуществление хозяйственной деятельности на территориях, непосредственно примыкающих к особо охраняемым зонам, значительно затрудняется в условиях отсутствия четкого определения границ либо неточного их установления, выявления их (ООПТ) буферных зон [2].

**Заключение.** Наличие актуальной информации о границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зон является необходимым условием для раз-

работки долгосрочных стратегий, принятия грамотных управленческих решений, среднесрочных прогнозно-плановых документов и целевых программ в сфере земли и собственности. Решение проблемы развития сети особо охраняемых природных территорий должно начинаться с приоритета сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов на особо охраняемых природных территориях перед другими вопросами, а также научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных подходов управления, системного и комплексного решения проблем организации и функционирования ООПТ.

Все рассмотренные аспекты доказывают необходимость ее законодательного решения на федеральном уровне путем однозначного определения основного понятия (преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий), критериев и основания для принятия решений о создании/изменении границ ООПТ на федеральном, региональном и местном уровне, их документирование, порядок и сроки принятия решения. Перед принятием решения на федеральном уровне необходим анализ региональной и муниципальной практики с учетом приоритета сохранения природных и историко-культурных объектов и объектов ООПТ перед другими задачами и сложившейся судебной практикой.

#### Список источников

1. Басова И. А. Совершенствование рационального использования земельных ресурсов // Известия Тульского государственного университета. Науки о Земле. 2011. №2. С. 9–14.
2. Волков С. Н. О совершенствовании правового регулирования землеустроительной деятельности // Землеустройство кадастр и мониторинг земель. 2019. №5. С. 5–18.
3. Комов Н. В. Управление проектами пространственного развития / Под общ. ред. акад. РАН Комова Н. В., проф. Цыпкина Ю. А., проф. Носова С. И.; отв. за выпуск проф. Ликсфет А. Л. М.: ИП Осьминина Е. О., 2020. 540 с.
4. Петрова Л. Е., Фомкин И. В. Особо охраняемые природные территории Московской области: современное состояние, проблемы и перспективы развития // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2018. №1. С. 56–67.

5. Петряева В.О. Методологическое обеспечение процесса изменения вида разрешенного использования земельных участков / В.О. Петряева, Л.А. Александровская // Молодая наука аграрного Дона: традиции, опыт, инновации. 2018. №2-2. С. 48–53.

6. Правовое регулирование отношений, связанных с установлением зон с особыми условиями использования территорий и определением границ таких зон / К.В. Тихонова, А.О. Калиниченко, Е.О. Калиниченко, Е.В. Судиловский // Экономика и экология территориальных образований. 2020. Т. 4. №1. С. 77–84.

7. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: Инфра-М, 2014. 172 с.

8. Хлыстун В.Н. Управление земельными и другими природными ресурсами: учебник / Под общ. ред. акад. В.Н. Хлыстуна, проф. Ю.А. Цыпкина, проф. А.А. Мурашевой. М.: Научный консультант, 2020. 716 с.

9. Nash R. The right of nature. A history of environmental ethics. Madison: The University of Wisconsin Press, 1988. 290 p.

10. Sandwith T., Shine C., Hamilton L., Sheppard D. Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation. Gland, 2011. 111 p.

### References

1. Basova I.A. Sovershenstvovanie racional'nogo ispol'zovaniya zemel'nyh resursov [Improvement of rational use of land resources]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Nauki o Zemle [Izvestiya Tula State University. Earth sciences]*. 2011; (2): 9–14. (In Russ.).

2. Volkov S.N. O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya zemleustroitel'noj dejatel'nosti [On improving the legal regulation of land management activities]. *Zemleustrojstvo kadastr i monitoring zemel'* [Land management cadastre and land monitoring]. 2019; (5): 5–18. (In Russ.).

3. Komov N.V. Upravlenie proektami prostranstvennogo razvitiya [Spatial development project management]. Pod obshh. red. akad. RAN Komova N.V., prof. Cypkina Ju. A., prof. Nosova S.I. [In acad. RAS Komov N.V., prof. Tsyppkin Yu. A., prof. Nosov S.I. (eds.)]. Otv. za vypusk prof. Likefet A.L. Moscow: IP Os'minina E. O., 2020. 540 p. (In Russ.).

4. Petrova L.E., Fomkin I.V. Osobo ohranjajemye prirodnye territorii Moskovskoj oblasti: sovremennoe sostojanie, problemy i perspektivy razvitiya [Specially protected natural territories of the Moscow region: current state, problems and prospects of development]. *Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel'* [Land management, cadastre and monitoring of lands]. 2018; (1): 56–67. (In Russ.).

5. Petryaeva V.O. Metodologicheskoe obespechenie processa izmeneniya vida razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nyh uchastkov [Methodological support of the process of changing the type of permitted use of land plots]. V.O. Petryaeva, L.A. Aleksandrovskaja. *Molodaja nauka agrarnogo Dona: tradicii, opyt, innovacii* [Young science of the agrarian Don: traditions, experience, innovations]. 2018; (2-2): 48–53. (In Russ.).

6. Pravovoe regulirovanie otnoshenij, svjazannyh s ustanovleniem zon s osobymi uslovijami ispol'zovaniya territorij i opredeleniem granic takih zon [Legal regulation of relations related to the establishment of zones with special conditions for the use of territories and the definition of the boundaries of such zones]. K.V. Tihonova, A.O. Kalinichenko, E.O. Kalinichenko, E.V. Sudilovskij. *Jekonomika i jekologija territorial'nyh obrazovanij* [Economics and ecology of territorial entities]. 2020; 4(1): 77–84. (In Russ.).

7. Hludeneva N.I. Defekty pravovogo regulirovaniya ohrany okruzhajushhej sredy: monografija [Defects of legal regulation of environmental protection: monograph]. Moscow: Infra-M, 2014. 172 p. (In Russ.).

8. Hlystun V.N. Upravlenie zemel'nymi i drugimi prirodnymi resursami: uchebnik [Management of land and other natural resources: textbook]. Pod obshh. red. akad. V.N. Hlystuna, prof. Ju. A. Cypkina, prof. A.A. Murashevoj [In academician V.N. Khlystun, prof. Yu. A. Tsyppkin, prof. A.A. Murasheva (eds.)]. Moscow: Nauchnyj konsul'tant, 2020. 716 p. (In Russ.).

9. Nash R. The right of nature. A history of environmental ethics. Madison: The University of Wisconsin Press, 1988. 290 p.

10. Sandwith T., Shine C., Hamilton L., Sheppard D. Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation. Gland, 2011. 111 p.

*Статья поступила в редакцию 02.03.2023; одобрена после рецензирования 21.03.2023; принята к публикации 12.04.2023.*

*The article was submitted on 02.03.2023; approved after reviewing on 21.03.2023; accepted for publication on 12.04.2023.*

---

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ



**Александровская Людмила Анатольевна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Землепользование и землеустройство», Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт имени А. К. Коротунова (филиал), Донской государственной аграрный университет. Специалист в области исследования рационального природопользования и социо-эколого-экономических проблем землепользования в рыночных условиях.

Россия, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111

**Lyudmila A. Aleksandrovskaya** — Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Chair «Land Use and Land Management», Novochoerkassk Reclamation Engineering Institute named after A. K. Kortunov (branch), Don State Agrarian University. A specialist in the study of the rational nature management and the socio-ecological-economic problems of land use in market conditions.

111 Pushkinskaya st., Novochoerkassk, Russia

---

---