

---

**ЮРИСПРУДЕНЦИЯ**

---

УДК 349.41

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОСОБО  
ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Ст. преп. *Цаликова Ф. Х.*,  
студ. *Засеева Г. А.*Северо-Кавказский горно-металлургический институт  
(государственный технологический университет)  
г. Владикавказ, РСО-Алания, Россия

*В статье рассмотрены сильные и слабые стороны сложившейся системы особо охраняемых природных территорий, выявлена необходимость решения проблем, препятствующих эффективному функционированию этих территорий в политических и социально-экономических условиях современной России.*

Одной из основных проблем социально-экономического развития нашей страны является обеспечение экологической безопасности граждан, охрана окружающей природной среды и рационального природопользования. За последние годы принят ряд документов, направленных на оздоровление экологической обстановки в России. Однако несмотря на принимаемые меры работа по экологическому оздоровлению страны ведется недостаточно эффективно.

За длительный период деятельности государственного комитета по охране природы накоплен богатый опыт, который нуждается в обобщении. Необходимость исследования его деятельности диктуется проблемой совершенствования государственного природоохранительного управления в целом, проблемой создания, функционирования и контроля.

Сегодня особо охраняемые природные территории имеются во всех субъектах Российской Федерации.

**Особо охраняемые природные территории (ООПТ)** — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства

над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны [1].

Основу системы особо охраняемых природных территорий составляют ООПТ федерального значения: 102 государственных природных заповедника общей площадью 33,8 млн га (1,6 % от общей площади России); 43 национальных природных парка общей площадью 9,5 млн га (0,6 % от общей площади России); 71 государственный природный заказник федерального значения общей площадью 13 млн га (0,8 % от общей площади России); 28 памятников природы федерального значения общей площадью 0,04 млн га (0,002 % от общей площади России).

Охраняемые морские акватории входят в состав 32 федеральных ООПТ России (19 заповедников, 3 национальных парков, 10 федеральных заказников), покрывая 1,8 % территориального моря России (10,46 млн га).

Часть особо охраняемых природных территорий России имеет международный статус: в состав находящихся на территории России десяти объектов Всемирного природного наследия входят 11 заповедников, 4 национальных парка и 3 федеральных заказника.

В состав 38 российских биосферных резерватов ЮНЕСКО входят 39 федеральных ООПТ – 33 заповедника и 6 национальных парков.

В список водно-болотных угодий международного значения включено 35 российских водно-болотных угодий, расположенных в том числе на территории 24 федеральных ООПТ – в 12 заповедниках, национальном парке «Мещерский» и 11 заказниках федерального значения.

4 заповедника (Костомукшский, Даурский, Ханкайский, Катунский) входят в состав международных трансграничных ООПТ.

За последние 20 лет в России было создано 28 новых заповедников, 25 национальных парков и 10 федеральных заказников, территории еще 25 заповедников, 1 национального парка и 1 федерального заказника были расширены. В результате этой

работы общая площадь заповедников, национальных парков и федеральных заказников была увеличена почти на 80 процентов [2].

Формирование уникальной системы особо охраняемых природных территорий является одним из наиболее значимых природоохранных достижений нашей страны. Например, заповедник – специфичная для СССР и России форма ООПТ, практически не имеющая аналогов в мире (недаром в зарубежных публикациях о российских ООПТ все чаще встречается не английский перевод «reserve», а прямая транскрипция «zapovednik»).

Опыт последних 20 лет отчетливо выявил сильные и слабые стороны сложившейся системы особо охраняемых природных территорий и необходимость решения проблем, препятствующих эффективному функционированию этих территорий в политических и социально-экономических условиях современной России.

Во-первых, несмотря на то, что Россия является одной из передовых стран в отношении развития системы ООПТ, современная сеть ООПТ федерального значения охватывает территорию России неравномерно: в основном они сосредоточены в европейской части, на юге Сибири и Дальнего Востока. В Центральной Сибири и на севере Дальнего Востока ООПТ федерального значения чрезвычайно мало.

Сеть ООПТ федерального значения недостаточно репрезентативна как с точки зрения представленности этих ООПТ во всех природно-климатических регионах, так и с точки зрения обеспечения наиболее полной представленности на их территориях всего биологического и ландшафтного разнообразия России.

В отношении растительного покрова необходимо отметить, что система ООПТ федерального значения наиболее полно охватывает тундровые сообщества, леса и редколесья, а из всех типов зональной растительности менее всего представлено разнообразие степных и гидроморфных типов растительности (например, болот) [3].

Особенно неравномерно и нерепрезентативно представлены в сети ООПТ федерального значения морские акватории. Если в некоторых морях, например в Беринговом, морские участки и морские охраняемые зоны государственных природных заповедников составляют до нескольких процентов акваторий, находящихся под российской юрисдикцией, то в таких важных в отношении ландшафтного и биологического разнообразия и биологических

ресурсов морях, как море Лаптевых и Охотское море, морские особо охраняемые участки представлены в лучшем случае узкими полосками охранных зон, примыкающих к берегам наземных ООПТ.

В отношении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, репрезентативность ООПТ федерального значения явно недостаточна. Существующая система ООПТ федерального значения позволяет обеспечить достаточную охрану менее половины таких видов [4].

Таким образом, очевидна необходимость развития и расширения системы особо охраняемых природных территорий федерального значения в целях сохранения уникального природного наследия и разнообразия России.

Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р, в целях дальнейшего развития географической сети особо охраняемых природных территорий до 2020 года предусматривается:

- создать 11 заповедников, 20 национальных парков и 3 федеральных заказника;
- провести расширение территорий существующих 11 заповедников и 1 национального парка;
- рассмотреть предложения о возможности преобразования в национальные парки ряда особо охраняемых природных территорий иных категорий;
- обеспечить наличие охранных зон вокруг территорий всех заповедников и национальных парков.

Во-вторых, далека от совершенства система государственного управления ООПТ. Статья 3 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает, что государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

В настоящее время управление системой ООПТ федерального уровня осуществляют различные ведомства: Минприроды России, Минсельхоз России, Российская Академия наук, Министерство образования и науки Российской Федерации. Это не только противоречит нормам действующего законодательства, но и существенно затрудняет выполнение системой ООПТ своей основной задачи – сохранения природного разнообразия нашей страны [5].

Различная ситуация с развитием и управлением ООПТ сложилась и в субъектах Российской Федерации. В некоторых регионах создание ООПТ рассматривается как способ вывода природных ресурсов из хозяйственного использования, что приводит к различного рода негативным последствиям. Так как федеральные ООПТ не могут решить вопроса оптимизации природопользования в регионах, основная нагрузка в этой сфере ложится на региональные ООПТ.

В-третьих, в России необходим единый подход во внедрении территориальных схем развития системы ООПТ, как это уже действует во многих других развитых странах. Во всем мире представления о территориальной охране природы сейчас сводятся к планированию эконетов, а не обособленных ООПТ. Эконеты, или экологические сети, – это системы заповедных территорий и связывающих их экологических коридоров, буферных зон и других территорий с экологически обоснованным режимом использования.

Кроме того, в настоящее время в области создания, функционирования и развития ООПТ не урегулирован ряд основополагающих вопросов:

1. Не завершена государственная регистрация прав на земельные участки во многих ООПТ федерального и регионального значения в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

2. Не осуществлен перевод земель различных категорий в границах ООПТ в категорию «земли особо охраняемых территорий и объектов».

3. Для отдельных ООПТ существует проблема, связанная с включением земель поселений в их границы.

4. Не урегулирован вопрос с землями, не изъятыми из хозяйственного использования, но включенными в границы ООПТ, из-

за чего имеются проблемы с региональными органами государственного управления, муниципалитетами и хозяйствующими субъектами по поводу ведения хозяйственной деятельности на территории этих ООПТ или прилегающих к ним земель [6].

5. Объем финансирования ООПТ федерального уровня из средств государственного бюджета недостаточен. По некоторым оценкам, расходы на содержание учреждений составляют около 60 % от необходимого объема.

Объем собственных средств федеральных ООПТ составляет не более 20 % от общего объема их финансирования. Доходы от других видов разрешенной на территориях ООПТ деятельности – познавательного туризма, культурно-просветительской и спортивно-оздоровительной деятельности – минимальны, что свидетельствует о необходимости расширения перечня и объема платных услуг в указанной сфере. Это невозможно осуществить без привлечения инвестиций для развития инфраструктуры национальных парков, достижения мирового уровня экологического туризма и туристического сервиса. Также отсутствуют правовые механизмы привлечения средств из внебюджетных источников, в том числе не закреплена возможность взимания платы за посещение особо охраняемых природных территорий. Введение указанной нормы позволило бы привлекать дополнительные средства для целей развития особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации.

6. Требуют решения вопросы кадрового обеспечения системы государственных учреждений, осуществляющих управление особо охраняемыми природными территориями. Все острее ощущается недостаток квалифицированных кадров, низкий уровень производительности труда, недостаточный уровень социального обеспечения специалистов заповедного дела.

Указанные проблемы требуют принятия комплексных мер организационного, управленческого и правового характера.

Что касается правового регулирования, в Российской Федерации в целом сформирована правовая база, регулирующая отношения в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий. В то же время ряд актуальных вопросов в данной сфере требует совершенствования нормативного правового обеспечения [7].

Со времени вступления в силу в 1995 году Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» накоплен значительный практический правоприменительный опыт, произошли изменения в действующем законодательстве как в сфере охраны окружающей среды и природопользования, так и в сфере организации государственной власти в Российской Федерации. Были приняты ряд законодательных актов: Земельный, Лесной, Водный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» и т. д.

Многолетняя практика применения указанного Закона показала, что некоторые вопросы организации, функционирования и режима использования особо охраняемых природных территорий регламентированы недостаточно четко, либо не урегулированы вовсе, что существенно сужает сферу действия Закона, приводит к противоречиям и произвольным толкованиям отдельных его положений в зависимости от интересов различных субъектов [8].

Таким образом, в настоящее время существует объективная необходимость внесения изменений и дополнений в законодательство об особо охраняемых природных территориях и смежное законодательство в части:

- совершенствования регулирования земельных отношений на особо охраняемых природных территориях;
- разграничения понятий «особо охраняемые природные территории» и «государственные учреждения, осуществляющие управление ООПТ»;
- детализации режима особой охраны земельных участков, включенных в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации;
- создания и функционирования охранных зон заповедников и национальных парков;
- особенности организации и функционирования природных парков;

- порядка изменения границ, статуса и категорий особо охраняемых природных территорий;
- создания и внедрения экономических механизмов функционирования заповедников и национальных парков;
- уточнения особенности режима особой охраны отдельных категорий особо охраняемых природных территорий;
- уточнения перечня категорий особо охраняемых природных территорий;
- совершенствования вопросов государственного управления в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, в том числе установления возможности преобразования отдельных федеральных заказников в заказники регионального значения;
- уточнения особенности осуществления рекреационной деятельности в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях;
- уточнения правового режима лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях;
- усиления административной ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий;
- расширения полномочий должностных лиц по пресечению экологических правонарушений в сфере охраны животного мира, в том числе охотничьих и водных биологических ресурсов;
- установления обязательности проведения государственной экологической экспертизы в случае предполагаемого изменения границ, статуса и (или) категории особо охраняемых природных территорий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный Закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями на 12 марта 2014 года).
2. Сборник руководящих документов по заповедному делу / Составитель В. Б. Степаницкий. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2000. 703 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н. Д. Эриашвили, Ю. В. Трунцевский, В. В. Курочкина и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. 367 с.



---

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д. ю. н., проф. Ю. Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2003. 528 с.

5. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» / Автор комментария: Степаницкий В. Б. Центр охраны дикой природы, 1997. 225 с.

6. *Транин А. А.* Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы. М., 1991.

7. *Бринчук М. М.* Экологическое право: Учебник. 2-е изд. М.: Юристь, 2003. 670 с.

8. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А. П. Анисимова. М.: Приор-издат, 2003. 272 с.

