

УДК 349.6

УСТАНОВЛЕНИЕ ОХРАННЫХ ЗОН ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

© 2025 г. Е. В. Лунева^{1, 2}

¹Казанский (Приволжский) федеральный университет;

²Санкт-Петербургский государственный университет

E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

Поступила в редакцию 22.04.2024 г.

Аннотация. Исследуются недостатки юридической техники (правовая неопределенность, правовые пробелы, отсутствие конкретизации правовых норм) в области установления охранных зон особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Сформулировано определение охранных зон ООПТ и показана их роль в сохранении последних. Обоснована необходимость обязательного создания охранных зон для всех категорий ООПТ федерального, регионального и местного значения, а не только вокруг государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков и памятников природы. Выявлено отсутствие или позднее образование охранных зон у многих природных парков и памятников природы регионального значения, черты императивности в создании которых появились в конце 2013 года, а также причины сложившейся ситуации (неопределенность срока установления, отсутствие конкретизации правовых норм о моменте возникновения обязанности разработки проекта решения об установлении охранный зоны ООПТ регионального значения, специальных процедур установления охранных зон приграничных ООПТ регионального и местного значения, а также возможности установления единой охранный зоны для близко расположенных ООПТ). С учетом судебной практики сформулированы рекомендации по внесению изменений в законодательство об установлении охранных зон ООПТ.

Ключевые слова: особо охраняемая природная территория, охранный зона, зона с особыми условиями использования территории, государственный природный заповедник, национальный парк, природный парк, памятник природы, государственный природный заказник, негативное антропогенное воздействие, правовые запреты, правовые ограничения.

Цитирование: Лунева Е. В. Установление охранных зон особо охраняемых природных территорий // Государство и право. 2025. № 1. С. 135–144.

DOI: 10.31857/S1026945225010126

ESTABLISHMENT OF PROTECTIVE ZONES OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES

© 2025 E. V. Luneva^{1, 2}

¹Kazan (Volga Region) Federal University

²St. Petersburg State University

E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

Received 22.04.2024

Abstract. The paper examines the shortcomings of legal techniques (legal uncertainty, legal gaps, lack of specification of legal norms) in the establishment of protection zones for especially protected natural territories (hereinafter – SPNT). The definition of protection zones for SPNT is formulated, and their role in preserving the latter is demonstrated. The need for mandatory creation of protection zones for all categories of federal, regional, and local SPNTs is justified, not only around state nature reserves, national parks, natural parks, and nature monuments. The absence or delayed establishment of protection zones for many regional nature parks and nature monuments of regional importance is identified. Features of imperativeness in their establishment emerged at the end of 2013, as well as the reasons for the current situation (uncertainty about the deadline for establishment, lack of specification of legal norms regarding the moment when the obligation to develop a decision on establishing a protection zone for regional SPNT arises, special procedures for establishing protection zones for border SPNTs of regional and local importance, as well as the possibility of establishing a single protection zone for closely located SPNTs). Taking into account the judicial practice, recommendations for amending the legislation on the establishment of protection zones for SPNT are formulated.

Key words: specially protected natural territory, protection zone, zone with special conditions for land use, state nature reserve, national park, natural park, nature monument, state nature sanctuary, negative anthropogenic impact, legal prohibitions, legal restrictions.

For citation: Luneva, E.V. (2025). Establishment of protective zones of specially protected natural territories // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 135–144.

29 февраля 2024 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию¹ объявил продолжение работы по сохранению особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Запланировано создание инфраструктуры экологического туризма, включая экологические тропы и пешие туристические маршруты в ООПТ. Решение обозначенных стратегических задач возможно только в условиях высокой эффективности законодательства об охране и использовании ООПТ. Однако в сфере установления охранных зон ООПТ имеются существенные недостатки юридической техники (правовая неопределенность, правовые пробелы, отсутствие конкретизации правовых норм), которые отрицательно сказываются на результативности соответствующего правового регулирования. В итоге цель, заложенная в правовых нормах, не достигается. Требуется качественно иной подход к установлению охранных зон ООПТ.

Понятие, значение охранной зоны ООПТ, ее правовой режим. В российском законодательстве отсутствует понятие термина «охранная зона ООПТ». В то же время системное применение п. 10 ст. 2 Закона об ООПТ, п. 4 ст. 95 и п. 11 ст. 105 Земельного кодекса РФ позволяет ее определить как прилегающую к ООПТ зону с особыми условиями использования территории, образованную из земельных участков и водных объектов, где в целях предотвращения негативных воздействий на ООПТ введены правовые ограничения. Охранная зона защищает ООПТ от негативного воздействия, исходящего от приграничных территорий.

В научной литературе также признается существенное значение охранных зон ООПТ в защите последних. Например, О.М. Козырь относит охранную зону к охранному зонированию

территории и к основным мерам охраны ООПТ², К.М. Широков – к одной из мер по охране отдельных категорий ООПТ³. По обоснованному мнению О.А. Золотовой, запреты и ограничения, действующие в охранный зоне ООПТ как пространственном барьере, направлены на уменьшение негативного воздействия на ООПТ⁴. Такая зона способствует охране уникальных и редких природных комплексов и объектов в ООПТ за счет плавного перехода от меньшего количества правовых запретов и ограничений к большему⁵.

Зарубежные исследователи под охранный зоной (периферийная зона – *peripheral zone*, периферийная территория – *peripheral area*) понимают продолжение экосистемы ООПТ, которая играет роль общей экологической защиты ООПТ, буфера и устойчивого социально-экономического развития, являясь местом сосредоточения объектов туристического обслуживания⁶. ООПТ и их охранные зоны характеризуют как единые социально-экологические системы, где в границах охранной зоны действует

² См.: Козырь О.М. Особо охраняемые природные территории – анализ современного правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2009. № 11 (59). С. 68.

³ См.: Широков К.М. Особенности правового режима земельных участков в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий // Правосудие. 2020. Т. 2. № 2. С. 195, 198–201.

⁴ См.: Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 20.

⁵ См.: Лунева Е.В. Правовая охрана георазнообразия // Журнал рос. права. 2024. Т. 28. № 3. С. 96. DOI: 10.61205/jrp.2024.3.4

⁶ См.: He Z.H.U., Jia-ming L.I.U. Spatial evolution of the peripheral area of nature reserve under the guidance of tourism: Taking the peripheral area of Changbai Mountain National Nature Reserve as an example // Journal of Natural Resources. 2023. No. 38 (4). Pp. 919, 920. DOI: 10.31497/zrzyxb.20230406.

¹ См.: Росс. газ. 2024. 1 марта.

переходный правовой режим, сочетающий экологический прагматизм и адаптивное управление⁷.

Правовой режим охранных зон намного мягче, чем правовой режим ООПТ, как с позиции оборотоспособности, так и с позиции пределов использования земельных участков. В отличие от земельных участков в ООПТ, земельные участки в их охранных зонах свободны в обороте⁸ (совокупное применение ст. 27, п. 1, 4 ст. 95 ЗК РФ)⁹.

В пределах охранных зон предусматривается гораздо меньше правовых запретов и ограничений хозяйственной и иной деятельности, чем в самой ООПТ. В границах охранных зон запрещается только та деятельность, которая оказывает негативное воздействие на ООПТ (п. 4 ст. 95 ЗК РФ). Конкретизация запретов, ограничений и дозволений осуществляется в положении об охранной зоне определенной ООПТ. Например, в охранной зоне памятника природы «Устье реки Держи» запрещены семь видов деятельности, включая применение химических средств борьбы с вредителями, гербицидов и стимуляторов роста, складирование ядохимикатов, минеральных и органических удобрений, нефтепродуктов и др.¹⁰ В данной охранной зоне разрешено также семь видов деятельности, включая использование земельных участков с учетом запретов и ограничений, перечисленных выше, организация эколого-просветительских мероприятий (проведение учебно-познавательных экскурсий, обустройство экологических учебных и экскурсионных троп) и др.¹¹

Отсутствие охранных зон у ООПТ создает условия как для неконтролируемого застраивания земель, граничащих с ООПТ, так и для размещения на них объектов негативного воздействия (объекты размещения отходов, различных опасных веществ, скотомогильники, биотермические ямы, устройство снеговых свалок и т.п.), что провоцирует рост антропогенной нагрузки на ООПТ, их деградацию и гибель в последующем. Например, в Ярославской области отсутствие охранной зоны у памятника природы «Долина р. Талицы» могло

привести к выделению земельного участка для размещения городского кладбища, граничащего с указанной ООПТ¹². Поэтому отсутствие охранных зон увеличивает вероятность негативного воздействия на ООПТ с прилегающих к ним территорий и акваторий, причинения вреда уникальным и редким природным достопримечательностям.

В сфере установления охранных зон ООПТ ключевым является вопрос справедливого соотношения публичных (государственных, муниципальных, общественных) и частных интересов. Дело в том, что при создании в охранные зоны ООПТ могут попасть земельные участки всех форм собственности, которые не изымаются у их правообладателей (п. 3 ст. 104 ЗК РФ). Правообладатели используют земельные участки с соблюдением особого правового режима. С одной стороны, охранный зона ООПТ через правовые ограничения и запреты на земельных участках физических и юридических лиц обеспечивает публичный интерес государства и интересы неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду, поддержание ее качества. С другой стороны, сохраняя уникальные и типичные природные комплексы и объекты, достопримечательные природные образования в ООПТ, правообладателям земельных участков в охранных зонах предоставляется не только право на возмещение возникших у них убытков в связи с установлением таких зон, но и возможность осуществления специализированной предпринимательской деятельности в сфере рекреации, туризма и спорта.

Охранная зона не будет препятствовать ни одному виду хозяйственной деятельности, включая туристическую деятельность, разрешенную в ООПТ, наоборот, охранная зона будет только способствовать ее развитию. В перспективе российскому законодателю следует изменить подход к туристической деятельности в ООПТ. Туристический сервис целесообразно размещать не в самих ООПТ, а в границах их охранных зон. В целях сохранения консервативной охраны природы, в ООПТ стоит разрешать организовывать только экологические маршруты и тропы, а инфраструктурно развивать надо именно охранную зону.

Категории ООПТ, вокруг которых действующим законодательством предусмотрено установление охранных зон. В настоящее время охранные зоны устанавливаются вокруг не всех категорий ООПТ, а только применительно к (1) государственным природным заповедникам, (2) национальным паркам, (3) природным паркам и (4) памятникам природы (п. 10 ст. 2 Закона об ООПТ, п. 4 ст. 95 и п. 11

⁷ См.: Mathevet R., Thompson J.D., Folke C., Chapin F.S. III. Protected areas and their surrounding territory: socioecological systems in the context of ecological solidarity // *Ecological Applications*. 2016. No. 26 (1). P. 14. DOI: 10.1890/14-0421

⁸ См.: Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М., 2018. С. 28, 29.

⁹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2015 № 58-КГ15-2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: пункт 5 Положения об охранной зоне особо охраняемой природной территории регионального значения — памятника природы «Устье реки Держи», утв. постановлением губернатора Тверской области от 31.10.2023 № 63-пг // Тверские ведомости. 2023. № 43.

¹¹ См.: там же (п. 6).

¹² См.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.12.2023 № 88а-33583/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

ст. 105 ЗК РФ). К сожалению, вокруг государственных природных заказников, дендрологических парков, ботанических садов, иных закрепленных законами субъектов Российской Федерации категорий ООПТ регионального значения, ООПТ местного значения создание охранных зон не предусмотрено. Однако их тоже необходимо защищать от негативного воздействия приграничных территорий. В юридической литературе не излишним признается создание охранных зон вокруг государственных природных заказников, ботанических садов и дендрологических парков¹³. Так же критически относится к правовым нормам об установлении охранных зон не у всех ООПТ В.В. Зозуля¹⁴.

Учитывая особое значение охранных зон, их статус должен устанавливаться у всех категорий ООПТ. Подтверждением чему является наличие охранных зон у ботанических садов и дендрологических парков, созданных и функционирующих как памятники природы регионального значения, а не как категории «ботанический сад» и «дендрологический парк». Например, у расположенного в городе Воронеже памятника природы «Ботанический сад им. Б.М. Козо-Полянского Воронежского государственного университета» установлена охранный зона площадью в 0.96 га¹⁵. Площадь охранный зоны памятников природы «Ботанический сад им. Б.А. Келлера», «Дендрарий Хреновского лесного колледжа», «Дендропарк с. Тумановка» составляет 0.04 га, 67.06 га и 1.28 га¹⁶ соответственно. В городе Москве существует аналогичный пример созданной в 2015 г. ООПТ регионального значения «Памятник природы “Ботанический сад имени П.И. Травникова”», вокруг которой охранный зона была установлена в 2020 г.¹⁷

¹³ См.: Жилева Е.А. Современные проблемы правового регулирования режима особо охраняемых природных территорий // *Фундаментальные исследования*. 2006. № 2. С. 77.

¹⁴ См.: Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Зозуля В.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс». 2015 (автор комментария к ст. 2 (п. 3.4) – В.В. Зозуля).

¹⁵ См.: Указ губернатора Воронежской области от 30.08.2022 № 146-у «Об установлении охранных зон отдельных особо охраняемых природных территорий областного значения». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3600202209010007>

¹⁶ См.: там же.

¹⁷ См.: постановление Правительства Москвы от 02.06.2020 № 680-ПП (ред. от 31.10.2023) «Об особо охраняемой природной территории регионального значения “Памятник природы “Ботанический сад имени П.И. Травникова” и ее охранный зоне» // *Вестник Мэра и Правительства Москвы*. Спецвып. 2020. № 24.

До 30 декабря 2013 г.¹⁸ законодателем была предоставлена возможность создавать охранные зоны вокруг любых категорий ООПТ. Тогда охранные зоны были образованы и у ряда государственных природных заказников (по действующему законодательству они не устанавливаются). Например, в 2011 г. в Ленинградской области одновременно были созданы заказник «Гостилицкий» и его охранный зона площадью 616.8 га¹⁹. В 2012 г. в Амурской области вокруг заказника «Усть-Тыгдинский» была образована охранный зона на 78 350 га²⁰. Указанные охранные зоны не будут упразднены, они сохраняются в своих границах²¹.

До 30 декабря 2013 г. законодатель использовал формулировку «могут создаваться» (п. 3 ст. 2 Закона об ООПТ), наделяя норму об образовании охранных зон ООПТ диспозитивным характером. После 30 декабря 2013 г. правовое регулирование создания охранных зон ООПТ приобрело черты императивности, поскольку вместо словосочетания «могут создаваться» стала использоваться форма глагола «создаются» (п. 10 ст. 2 Закона об ООПТ). В 2018 г. указанный глагол был заменен на синоним «устанавливаются»²² (п. 10 ст. 2 Закона об ООПТ), но не на формулировку «должны быть установлены». Таким образом, еще в конце 2013 г. законодателем был осуществлен переход от права по созданию охранных зон любых категорий ООПТ к элементам императивности создания охранных зон отдельных категорий ООПТ.

¹⁸ Дата вступления в силу Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 30.12.2013. № 52 (ч. I), ст. 6971.

¹⁹ См.: абзац 2 п. 4, абз. 2 п. 8, п. 10, 13, 15–17, 20 Положения о государственном природном заказнике «Гостилицкий» и внесении изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 года № 494 «О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством Российской Федерации существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области» (утв. постановлением Правительства Ленинградской области от 11.03.2011 № 47) // *Вестник Правительства Ленинградской области*. 2011. № 18.

²⁰ См.: постановление губернатора Амурской области от 27.12.2010 № 497 «Об образовании охранный зоны Государственного зоологического заказника областного значения “Усть-Тыгдинский”» // *Амурская правда*. 2010. 29 дек.

²¹ См.: пункт 3 ст. 10 Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2013. № 52 (ч. I), ст. 6971.

²² См.: абзац 2 ст. 3 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5135.

Большинство охранных зон ООПТ федерального значения было установлено еще до 2013 г.²³ По сведениям ИАС ООПТ РФ²⁴, в настоящее время охранные зоны созданы у государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения.

Возникла проблема создания охранных зон у ООПТ регионального значения. Вокруг значительного количества природных парков, памятников природы регионального значения охранные зоны до сих пор не установлены. Например, в Республике Татарстан без охранных зон функционируют такие памятники природы, как «Игимский бор» (создан 19.05.1972), «Выход асфальтита» (создан 20.07.1981), «Ильинская балка» (создан 20.07.1981), «Колония серой цапли» (создан 25.02.1983), «Семиеозерский лес» (создан 26.12.1986), «Кукморская гора» (создан 24.04.1989), «Петровские сосны» (создан 24.04.1989), «Кедровый парк» (создан 24.10.1994) и др.²⁵ В Санкт-Петербурге вокруг памятников природы «Дудергофские высоты» (создан 22.04.1992), «Комаровский берег» (создан 22.04.1992), «Стрельнинский берег» (создан 22.04.1992), «Парк “Сергиевка”» (создан 22.04.1992)²⁶ охранные зоны также не образованы. В Республике Башкортостан без охранных зон функционируют природные парки «Аслы-Куль» (создан 19.01.1993), «Кандры-Куль» (создан 18.01.1995), «Мурадымовское ущелье» (создан 23.01.1998), «Иремель» (создан 31.12.2010), а также 116 памятников природы регионального значения²⁷.

Закрепленная законодателем обязанность установления охранных зон в отношении отдельных категорий ООПТ может привести к использованию законных способов их не создавать. Таким способом является изменение категории «природный парк» и «памятник природы» регионального значения на любую иную предусмотренную законом субъекта Российской Федерации категорию ООПТ регионального значения (например, на рекреационную местность, природный микрозаказник, природно-исторический комплекс, территорию

охраняемого ландшафта²⁸ и др.), для которых действующим законодательством установление охранных зон не предусмотрено.

Минимальная ширина охранной зоны нормативно прописана исключительно для государственного природного заповедника и национального парка²⁹. В целях уменьшения злоупотреблений при установлении охранных зон ООПТ следует предусмотреть их минимальную ширину для каждой категории ООПТ федерального значения, а для остальных ООПТ минимальная ширина охранной зоны может быть закреплена, исходя из их значения: отдельно для ООПТ регионального значения в целом, отдельно для ООПТ местного значения в целом.

Недостатки юридической техники в сфере установления охранных зон ООПТ. Использование в п. 10 ст. 2 Закона об ООПТ глагола несовершенного вида настоящего времени «устанавливаются» создает правовую неопределенность. С одной стороны, такая форма глагола не предусматривает альтернативного варианта поведения, с другой — предполагает длящееся незаконченное действие, которое может осуществляться бесконечно долго.

Применительно к ООПТ регионального значения действующая юридическая процедура установления охранных зон состоит из двух основных этапов:

1) подготовка проекта решения о создании охранной зоны ООПТ, об установлении ее границ, положения с описанием правового режима, обосновывающая пояснительная записка (п. 21 Правил создания охранных зон ООПТ). Этап осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, например Департаментом недропользования и экологии Тюменской области³⁰, Министерством лесного хозяйства и природопользования Ярославской области³¹ и т.д., в положениях о которых имеется соответствующее полномочие;

²³ См.: Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал рос. права. 2013. № 5. С. 73.

²⁴ См.: Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России». URL: <http://www.oort.aari.ru/>

²⁵ См.: там же.

²⁶ См.: Перечень ООПТ регионального значения в Санкт-Петербурге. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/ecology/gosudarstvennyj-kadastr-osobo-ohranyaemyh-prirodnih-territoriy-ootp/>

²⁷ См.: Кадастровые сведения об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения Республики Башкортостан по состоянию на 01.01.2024. URL: <https://ecology.bashkortostan.ru/activity/1037/>

²⁸ См.: часть 1.1 ст. 6 Закона Республики Бурятия от 29.12.2005 № 1438-III (ред. от 06.07.2023) «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия» // Бурятия. 2005. № 246. Официальный вестник № 58.

²⁹ См.: пункт 11 Правил создания охранных зон отдельных категорий ООПТ, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон, утв. постановлением Правительства РФ от 19.02.2015 № 138 (ред. от 04.10.2021) // СЗ РФ. 2015. № 9, ст. 1323 (далее — Правила создания охранных зон ООПТ).

³⁰ См.: пункт 2.1.18 Положения о Департаменте недропользования и экологии Тюменской области (утв. постановлением Правительства Тюменской области от 03.06.2015 № 232-п (ред. от 12.02.2024)) // СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: пункт 3.1.9.4. Положения о Министерстве лесного хозяйства и природопользования Ярославской области (утв. постановлением Правительства Ярославской области от 18.08.2023 № 792-п) // Документ-Регион. 2023. № 68.

2) принятие самого решения (п. 19). Этап осуществляется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, например губернатором Ярославской области³², губернатором Пермского края³³, главой Республики Башкортостан³⁴, главой Республики Бурятия³⁵ и т.д.

Однако в законодательстве ничего не говорится о сроках подготовки проекта решения о создании охранной зоны ООПТ, моменте возникновения обязанности подготовить такой проект решения. В результате в худшем случае у отдельных категорий ООПТ регионального значения охранные зоны вообще не установлены, в лучшем случае — установлены, но через длительное время после создания ООПТ регионального значения. Например, в Республике Башкортостан в 2021–2022 гг. были образованы охранные зоны и утверждены положения о них для памятников природы регионального значения, созданных в разные годы³⁶ (табл. 1).

В Санкт-Петербурге у памятников природы «Петровский пруд», «Елагин остров», «Долина реки Поповки» охранные зоны были установлены через четыре–шесть лет после создания соответствующих ООПТ (табл. 2).

Отсутствие в законодательстве конкретного срока установления охранных зон ООПТ может привести к бездействию органов государственной власти, что и получилось на практике. Заложенный в правовой норме итоговый результат не достигнут³⁷, поскольку не предусмотрено необходимых конкретизирующих норм³⁸.

Не урегулированным является установление охранных зон, расположенных на территории одного субъекта РФ природных парков и памятников природы регионального значения, граница которых совпадает с границей одного или нескольких субъектов Российской Федерации³⁹. В результате в нашей стране есть ООПТ регионального значения, где охранный зона установлена только с од-

Таблица 1

**Создание некоторых памятников природы регионального значения
Республики Башкортостан и установление их охранных зон**

№	Название памятника природы регионального значения	Дата создания ООПТ	Дата установления охранной зоны
1.	Гора Тратау	17.08.1965	22.07.2021
2.	Карламанская пещера	17.08.1965	22.07.2021
3.	Охлебининская гипсовая пещера	17.08.1965	22.07.2021
4.	Скала Большой Колпак	17.08.1965	22.07.2021
5.	Гора Юрактау	26.12.1985	22.07.2021
6.	Озеро Тугар-Салган	26.12.1985	22.07.2021
7.	Пещера Зигановка и ее окрестности	26.12.1985	29.12.2021
8.	Гора Куштау	02.09.2020	22.07.2021
9.	Озеро Талкас	14.10.2021	18.04.2022

³² См.: пункт 2 ст. 12 Закона Ярославской области от 28.12.2015 № 112-з (ред. от 27.12.2021) «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ярославской области».

³³ См.: пункт 1 ст. 10 Закона Пермского края 04.12.2015 № 565-ПК (ред. от 30.01.2023) «Об особо охраняемых природных территориях Пермского края».

³⁴ См.: пункт 2 ч. 11 ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 31.07.1995 № 5-з (ред. от 01.02.2024) «Об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного собрания, Президента и Кабинета министров Республики Башкортостан. 1995. № 10 (40), ст. 399.

³⁵ См.: пункт 1 ст. 3.1 Закона Республики Бурятия от 29.12.2005 № 1438-III (ред. от 06.07.2023) «Об особо охраняемых природных территориях Республики Бурятия».

³⁶ См.: Указ Главы Республики Башкортостан от 22.07.2021 (ред. от 18.04.2022) № УГ-375 «О создании охранных зон памятников природы республиканского значения» // Ведомости Государственного собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2021. № 23 (713), ст. 1216.

ной стороны — на территории одного субъекта Российской Федерации, а на территории второго субъекта Российской Федерации она отсутствует. Например, у памятника природы Ленинградской области «Озеро Ястребиное», находящегося на границе Ленинградской области и Республики Карелия, охранный зона установлена только со стороны Ленинградской области вдоль восточной, южной и западной границ ООПТ⁴⁰. Об этой проблеме писала О.А. Золотова⁴¹ еще в 2013 г., однако до сих

³⁷ См.: Лунева Е.В. Правовая охрана георазнообразия. С. 96.

³⁸ См.: Петров В.В. Экология и право. М., 1981. С. 106.

³⁹ См.: Лунева Е.В. Правовая охрана георазнообразия. С. 97.

⁴⁰ См.: пункты 10, 14 Паспорта комплексного памятника природы «Озеро Ястребиное» (утв. постановлением Правительства Ленинградской области от 19.04.2012 № 117) // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 47

⁴¹ См.: Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 98, 99.

Таблица 2

**Создание некоторых памятников природы регионального значения
Санкт-Петербурга и установление их охранных зон**

№	Название памятника природы регионального значения	Дата создания ООПТ	Дата установления охранной зоны
1.	Петровский пруд	15.02.2011	28.03.2017
2.	Елагин остров	26.06.2012	18.07.2018
3.	Долина реки Поповки	25.12.2013	21.02.2018

пор обозначенный законодательный пробел не был ликвидирован.

Не предусмотрено в законодательстве и возможности установления единой охранной зоны для близко расположенных ООПТ, что особенно актуально при развитии локальных сетей ООПТ в ареале обитания находящихся под угрозой исчезновения биологических видов. Единая охранная зона способствовала бы сохранению экосистемных связей между такими ООПТ, укрепляла бы экологический каркас России.

Правоприменительная деятельность в сфере регулирования установления охранных зон отдельных категорий ООПТ регионального значения. В научной литературе встречается мнение, указывающее на отсутствие в законодательстве императивных норм об обязательности создания охранных зон⁴². Однако, несмотря на дилеммный характер используемой формы глагола «устанавливается», прокуратура занимает однозначную правовую позицию о необходимости установления охранных зон вокруг природных парков и памятников природы и квалифицирует ее в системе действующего правового регулирования именно как обязанность⁴³.

Прокурорами подаются в суд заявления об обязанности совершить определенные действия двух видов: (1) содержащие требования по разработке проекта решения о создании охранной зоны для единичных ООПТ регионального значения; (2) содержащие аналогичные требования, но сразу для всех ООПТ регионального значения субъекта Российской Федерации, в отношении которых федеральным законодательством предусмотрено установление охранной зоны.

1. Административные иски о признании недействительными решений о создании охранной зоны для единичных ООПТ регионального значения. 26 января 2022 г. Гатчинским городским судом Ленинградской области полностью было удовлетворено требование прокурора обязать региональный комитет по природным ресурсам в течение

одного года со дня вступления в законную силу решения суда подготовить проект решения о создании охранной зоны памятника природы «Обнажения девона на реке Оредеж у поселка Белогорка» (создан 26.12.2016), после чего передать его в ведение Правительства Ленинградской области⁴⁴. При этом судом не был изменен срок для совершения требуемых действий на более длительный. Несмотря на то что указанное решение суда было поддержано апелляционной и кассационной инстанциями, охранная зона этого памятника природы так и не была установлена⁴⁵.

Было удовлетворено требование прокурора обязать Министерство лесного хозяйства и природопользования Ярославской области подготовить предложение о создании охранной зоны памятника природы «Долина р. Талицы» (создан 21.01.2005), после чего передать его в ведение Правительства Ярославской области. При этом суд увеличил срок для совершения соответствующего действия с шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда, заявленных прокурором, на один год и шесть месяцев⁴⁶.

Решением Заволжского районного суда города Ярославля от 13 апреля 2023 г., поддержанным апелляционной и кассационной инстанциями, на профильный департамент возложена обязанность подготовить проекты решений о создании охранных зон следующих памятников природы: «Смоленский бор» (создан 12.08.1988), «Кедровник Толгского монастыря» (создан 25.07.1966), «Верхний остров на реке Волге» (создан 27.05.1993), «Воздвиженский бор» (создан 12.08.1988). С учетом недостатка финансирования осуществления комплекса работ на основе

⁴⁴ См.: Решение Гатчинского городского суда Ленинградской области от 26.01.2022 № 2а-615/2022. URL: https://gatchinsky-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_or=doc&number=234753047&delo_id=41&case_type=0&new=0&text_number=1&srv_num=1

⁴⁵ См.: Перечень ООПТ регионального и местного значения в Ленинградской области (по состоянию на 01.01.2024) // Официальный сайт Комитета по природным ресурсам Ленинградской области. URL: <https://nature.lenobl.ru/ru/deiatelnost/organizaciya-i-funkcionirovanie-osobo-ohranyaemyh-prirodnih-territorij/perechen-osobo-ohranyaemyh-prirodnih-territorij-ootp-regionalnogo-i-20/>

⁴⁶ См.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.12.2023 № 88а-33583/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴² См.: Широков К. М. Указ. соч. С. 199.

⁴³ См., напр.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24.01.2024 № 88а-2288/2024 по делу № 2-853/2023; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.12.2023 № 88а-33583/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

государственных контрактов в субъекте Российской Федерации суд также продлил срок подготовки проектов соответствующих решений и передачи их, однако срок определил не периодом времени, а конкретной датой — до 1 января 2025 г.⁴⁷

2. *Административные иски о признании недействительными решений о создании охранной зоны для всех ООПТ регионального значения субъекта Российской Федерации, в отношении которых федеральным законодательством предусмотрено установление охранной зоны.* Наличие значительного количества природных парков и памятников природы регионального значения без охранных зон привело к подаче прокурорами заявлений в суд сразу по всем ним. Поэтому законодательный пробел по срокам установления охранных зон ООПТ здесь приобретает гораздо больший масштаб по сравнению с предыдущим видом споров о единичных ООПТ.

10 декабря 2021 г. прокуратура Оренбургской области обратилась в суд о признании незаконным бездействия профильного министерства и возложении на него обязанности подготовить проекты решений об установлении охранных зон у 330 (!) памятников природы регионального значения в срок до 1 мая 2022 г., т.е. менее чем через три месяца с момента вступления в законную силу решения суда. Суды первой и апелляционной инстанции отказали в удовлетворении требований. Кассация полностью отменила решение апелляции и отправила административное дело на новое апелляционное рассмотрение, поскольку для установления разумного срока для подготовки и направления предложения о создании охранных зон у такого значительного по совокупной площади и количеству ООПТ регионального значения требуется выяснение объема работ, порядка финансирования⁴⁸. При новом рассмотрении требования прокурора были удовлетворены, а срок для подготовки проектов соответствующих решений увеличен до одного года со дня вступления судебного акта в законную силу⁴⁹.

Похожая ситуация возникла и в Свердловской области. Прокурор обратился в суд с требованием о признании незаконным бездействия профильного министерства по подготовке проектов решений по установлению охранных зон одного природного парка и 108

памятников природы регионального значения. В данном случае возложение обязанности на больший срок было оговорено сразу, а не как в предыдущем примере — в течение 18 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу. Суды первой и апелляционной инстанции отказали в удовлетворении требований. Кассация отменила их решения, направив дело на новое рассмотрение, поскольку требовалось определение разумного срока исполнения обязанности⁵⁰.

В Амурской области Благовещенская межрайонная природоохранная прокуратура обратилась в суд с требованием о возложении в течение 6 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу на профильное управление обязанности по подготовке проектов решений об установлении охранных зон у 53 памятников природы регионального значения. Суд первой инстанции отказал в удовлетворении требований, поскольку предварительно необходимо было определить границы ООПТ и только потом устанавливать их охранные зоны. Суд апелляционной инстанции удовлетворил требования прокуратуры частично, а именно только по пяти памятникам природы регионального значения, границы которых были внесены в ЕГРН⁵¹. Кассация оставила решение суда апелляционной инстанции без изменения⁵². Таким образом, момент возникновения обязанности по подготовке проекта решения о создании охранной зоны ООПТ регионального значения фактически наступает с момента внесения в ЕГРН сведений о границах таких ООПТ.

Не вносит ясность в отношении срока установления охранных зон отдельных категорий ООПТ и Федеральный закон № 342-ФЗ⁵³. Частью 14 ст. 26 указанного Закона установлен срок (не позднее 01.01.2028 г.) для проведения работ по установлению охранных зон ООПТ, которые не были созданы до 1 января 2025 г. либо не были установлены границы такой зоны. С одной стороны, можно ставить вопрос об обоснованности сроков возложения судами обязанности по разработке проектов охранных зон ООПТ, датированных раньше, чем 1 января 2028 г. С другой стороны, рассматриваемая правовая норма определяет предельный срок установления охранных зон, не освобождает от исполнения обязанности по подготовке проекта

⁴⁷ См.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24.01.2024 № 88а-2288/2024 по делу № 2-853/2023.

⁴⁸ См.: Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25.01.2023 № 88а-757/2023.

⁴⁹ См.: Официальный сайт Государственной автоматизированной системы РФ «Правосудие». Оренбургский областной суд. Судебное делопроизводство и судебные акты. URL: https://oblsud-orb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&sr_v_num=1&name_op=doc&number=26535175&delo_id=42&new=0&text_number=1

⁵⁰ См.: Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 08.11.2023 № 88а-20123/2023 по делу № 2а-5395/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ См.: Апелляционное определение Амурского областного суда от 24.04.2019 по делу № 33АПа-662/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵² См.: Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 27.11.2019 № 88а-522/2019 по делу № 2а-8733/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ См.: Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5135.

решения о создании охранной зоны ООПТ, а констатирует необходимость осуществления соответствующих действий не позднее определенной даты⁵⁴.

Есть субъекты Российской Федерации, в которых активно устанавливаются охранные зоны ООПТ регионального значения. Например, в Белгородской области такая работа ведется с 2018 г. по городским округам⁵⁵, муниципальным районам⁵⁶ и городским поселениям⁵⁷.

В 2019 г. в Воронежской области охранные зоны были созданы для 43 памятников природы регионального значения⁵⁸. В 2022 г. охранные зоны установили еще у 111 ООПТ регионального значения⁵⁹.

В марте 2024 г. вступило в силу постановление губернатора Вологодской области от 29 июня 2023 г. № 168⁶⁰, которым утверждены положения об охранных зонах 73 памятников природы регионального значения.

Рекомендации по изменению законодательства об установлении охранных зон ООПТ. В результате

⁵⁴ См.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.12.2023 № 88а-33583/2023.

⁵⁵ См., напр.: постановление губернатора Белгородской области от 29.12.2018 № 145 (ред. от 04.12.2019) «О создании охранных зон особо охраняемых природных территорий регионального значения и утверждении Положений об охранных зонах памятников природы регионального значения, расположенных на территории Алексеевского городского округа Белгородской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3100201812310007>

⁵⁶ См., напр.: постановление губернатора Белгородской области от 29.12.2018 № 146 (ред. от 24.04.2020) «О создании охранных зон особо охраняемых природных территорий регионального значения и утверждении Положений об охранных зонах памятников природы регионального значения, расположенных на территории муниципального района “Яковлевский район” Белгородской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3100201812310011>

⁵⁷ См., напр.: постановление губернатора Белгородской области от 29.12.2018 № 148 «О создании охранных зон особо охраняемых природных территорий регионального значения и утверждении Положений об охранных зонах памятников природы регионального значения, расположенных на территории городского поселения “Поселок Красная Яруга” Краснояружского района Белгородской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3100201812310006>

⁵⁸ См.: постановление Правительства Воронежской области от 08.11.2019 № 1086 «О создании охранных зон отдельных особо охраняемых природных территорий областного значения». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3600201911120021>

⁵⁹ См.: Указ губернатора Воронежской области от 30.08.2022 № 146-у «Об установлении охранных зон отдельных особо охраняемых природных территорий областного значения». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3600202209010007>

⁶⁰ См.: постановление губернатора Вологодской области от 29.06.2023 № 168 «Об охранных зонах памятников природы областного значения». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3500202306300001>

проведенного исследования сформулированы рекомендации по изменению законодательства.

1. Для сохранения ценных природных комплексов и объектов от увеличения антропогенной нагрузки с прилегающих территорий и акваторий рекомендуется распространить обязанность соответствующих органов власти устанавливать охранные зоны вокруг всех категорий ООПТ федерального, регионального и местного значения.

2. Для ликвидации правовой неопределенности в отношении действий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводить мероприятия по планированию установления охранных зон ООПТ регионального значения, рекомендуется закрепить его обязанность по подготовке проектов решений о создании охранных зон соответствующих ООПТ, а форму глагола «устанавливаются» заменить на «должны быть установлены».

3. В целях предотвращения злоупотреблений при установлении охранных зон в Правилах создания охранных зон ООПТ следует предусмотреть их минимальную ширину отдельно для ООПТ федерального (по каждой категории), ООПТ регионального и местного значения.

4. С целью снижения нагрузки на судебную систему, обеспечения правовой определенности необходимо прописать конкретный срок проведения процедуры установления охранных зон ООПТ с момента внесения сведений в ЕГРН о границах ООПТ. Целесообразно закрепить правило об обязательности подготовки проекта решения об установлении охранной зоны не позднее одного года после внесения сведений в ЕГРН о границах ООПТ.

5. Предлагается предусмотреть процедуру установления охранных зон для ООПТ регионального значения, совпадающих с границей субъекта Российской Федерации или нескольких субъектов Российской Федерации, в которую может быть включено обязательное подписание соглашений между субъектами Российской Федерации по вопросу создания охранных зон ООПТ регионального значения.

6. Предлагается предусмотреть процедуру установления охранных зон для ООПТ местного значения, совпадающих с границей муниципального образования или нескольких муниципальных образований, в которую может быть включено обязательное подписание соглашений между муниципальными образованиями по вопросу создания охранных зон ООПТ местного значения.

7. В целях обеспечения экосистемных связей следует закрепить в законодательстве возможность установления единой охранной зоны для близко расположенных ООПТ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

REFERENCES

1. Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Зозуля В.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс». 2015 (автор комментария к ст. 2 (п. 3.4) — В.В. Зозуля).
2. Жилыева Е.А. Современные проблемы правового регулирования режима особо охраняемых природных территорий // Фундаментальные исследования. 2006. № 2. С. 77.
3. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 20.
4. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 98, 99.
5. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал рос. права. 2013. № 5. С. 73.
6. Козырь О.М. Особо охраняемые природные территории — анализ современного правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2009. № 11 (59). С. 68.
7. Лунева Е.В. Правовая охрана георазнообразия // Журнал рос. права. 2024. Т. 28. № 3. С. 96. DOI: 10.61205/jrp.2024.3.4
8. Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М., 2018. С. 28, 29.
9. Петров В.В. Экология и право. М., 1981. С. 106.
10. Широков К.М. Особенности правового режима земельных участков в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий // Правосудие. 2020. Т. 2. № 2. С. 195, 198–201.
11. He Z.H.U., Jia-ming L.I.U. Spatial evolution of the peripheral area of nature reserve under the guidance of tourism: Taking the peripheral area of Changbai Mountain National Nature Reserve as an example // Journal of Natural Resources. 2023. No. 38 (4). Pp. 919, 920. DOI: 10.31497/zrzyxb.20230406
12. Mathevet R., Thompson J.D., Folke C., Chapin F.S. III. Protected areas and their surrounding territory: socioecological systems in the context of ecological solidarity // Ecological Applications. 2016. No. 26 (1). P. 14. DOI: 10.1890/14-0421
1. Brinchuk M.M., Dubovik O.L., Zozulya V.V. et al. Commentary to the Federal Law of March 14, 1995 No. 33-FZ “On Specially Protected Natural Territories” (article-by-article) / ed. by O.L. Dubovik. 2nd ed., rev. and add. // SPS “ConsultantPlus”. 2015 (the author of the commentary to art. 2 (paragraph 3.4) is V.V. Zozulya) (in Russ.).
2. Zhilyaeva E.A. Modern problems of legal regulation of the regime of specially protected natural territories // Fundamental research. 2006. No. 2. P. 77 (in Russ.).
3. Zolotova O.A. The legal regime of the lands of protected zones: abstract ... PhD in Law. M., 2013. P. 20 (in Russ.).
4. Zolotova O.A. The legal regime of the lands of protected zones: dis. ... PhD in Law. M., 2013. Pp. 98, 99 (in Russ.).
5. Zolotova O.A. The legal regime of lands of protected areas of natural objects and complexes // Journal of Russ. law. 2013. No. 5. P. 73 (in Russ.).
6. Kozyr O.M. Specially protected natural territories — an analysis of modern legal regulation // Agrarian and Land Law. 2009. No. 11 (59). P. 68 (in Russ.).
7. Luneva E.V. Legal protection of geo-diversity // Journal of Russ. law. 2024. Vol. 28. No. 3. P. 96. DOI: 10.61205/jrp.2024.3.4 (in Russ.).
8. Luneva E.V. The legal regime of land plots in specially protected natural territories. M., 2018. Pp. 28, 29 (in Russ.).
9. Petrov V.V. Ecology and law. M., 1981. P. 106 (in Russ.).
10. Shirokov K.M. Features of the legal regime of land plots in the boundaries of protected areas of specially protected natural territories // Justice. 2020. Vol. 2. No. 2. Pp. 195, 198–201 (in Russ.).
11. He Z.H.U., Jia-ming L.I.U. Spatial evolution of the peripheral area of nature reserve under the guidance of tourism: Taking the peripheral area of Changbai Mountain National Nature Reserve as an example // Journal of Natural Resources. 2023. No. 38 (4). Pp. 919, 920. DOI: 10.31497/zrzyxb.20230406
12. Mathevet R., Thompson J.D., Folke C., Chapin F.S. III. Protected areas and their surrounding territory: socioecological systems in the context of ecological solidarity // Ecological Applications. 2016. No. 26 (1). P. 14. DOI: 10.1890/14-0421

Сведения об авторе

Authors' information

ЛУНЕВА Елена Викторовна —
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры экологического,
трудового права и гражданского процесса
Казанского (Приволжского)
федерального университета;
420008 г. Казань, ул. Кремлёвская, д. 18;
доцент кафедры правовой охраны окружающей
среды Санкт-Петербургского
государственного университета;
199034 г. Санкт-Петербург,
Университетская наб., д. 7—9
ORCID: 0000-0001-6666-5353

LUNEVA Elena V. —
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department
of Environmental, Labor Law
and Civil Procedure,
Kazan (Volga Region) Federal
University; 18 Kremlevskaya str.,
420008 Kazan, Russia;
Associate Professor
of the Department of Environmental Law,
St. Petersburg State University;
7—9 Universitetskaya Embankment,
199034 St. Petersburg, Russia