

Научная статья

Original article

УДК 349.41

DOI 10.55186/25876740_2024_8_7_12

**К ПРОБЛЕМЕ ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ
ТЕРРИТОРИЙ В ДРУГИЕ КАТЕГОРИИ**

**ON THE PROBLEM OF TRANSFERRING LANDS OF SPECIALLY
PROTECTED AREAS TO OTHER CATEGORIES**



Симачкова Наталья Николаевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры менеджмента и экономической теории, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, nikolina73@yandex.ru

Чупина Ирина Павловна, доктор экономических наук, профессор кафедры философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2875-3306>, irinacupina716@gmail.com

Зарубина Елена Васильевна, кандидат философских наук, доцент кафедры философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Журавлева Людмила Анатольевна, кандидат философских наук, доцент кафедры философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Фатеева Наталья Борисовна, старший преподаватель кафедры менеджмента и экономической теории, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264> natbor73@mail.ru

Simachkova Natalya Nikolaevna, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, nikolina73@yandex.ru

Chupina Irina Pavlovna, Doctor of Economics, Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural GAU", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2875-3306>, irinacupina716@gmail.com

Zarubina Elena Vasilievna, Candidate of Philology, Associate Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Zhuravleva Lyudmila Anatolyevna, Candidate of Philosophy, Associate Professor of the Department of Philosophy, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg, st. Turgeneva 23, room 4410. tel. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Fateeva Natalya Borisovna, Senior Lecturer, Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Ural State Agrarian University", 23, Turgeneva St., Ekaterinburg, 4410. tel. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264> natbor73@mail.ru

Аннотация. В современном обществе вопрос использования земель особо охраняемых территорий (далее - ООТ) набирает все большую актуальность. Под давлением экономического развития и стремления к увеличению площадей под застройку и сельскохозяйственные нужды возникает необходимость пересмотра категорий земель ООТ, которые, как правило, представляют собой участки с уникальными природными комплексами, что делает их незаменимыми для поддержания экологического баланса и биоразнообразия.

Однако процесс перевода земель из одной категории в другую обрастает множеством юридических и экологических формальностей. Регулирование этого процесса требует тщательного анализа возможных последствий для окружающей среды, а также учета интересов всех заинтересованных сторон, включая государственные органы, общественность и частный сектор. Сложность проблемы заключается в необходимости нахождения баланса между социально-экономическим развитием и сохранением природных ценностей.

В статье авторы определили роль и значение особо охраняемых территорий в современных социально-экономических процессах. Провели правовой анализ перевода земель ООТ в другие категории, акцентировали внимание на влияние перевода земель ООТ на окружающую среду. Предложили сбалансированный подход к переводу земельных участков ООТ в другие категории.

Annotation. In modern society, the issue of the use of lands of specially protected areas (hereinafter referred to as protected areas) is gaining increasing relevance. Under the pressure of economic development and the desire to increase the area for development and agricultural needs, there is a need to revise the categories of protected areas, which, as a rule, are areas with unique natural complexes, which makes them indispensable for maintaining ecological balance and biodiversity.

However, the process of transferring land from one category to another is overgrown with many legal and environmental formalities. The regulation of this process requires a thorough analysis of the possible consequences for the

environment, as well as taking into account the interests of all stakeholders, including government agencies, the public and the private sector. The complexity of the problem lies in the need to find a balance between socio-economic development and the preservation of natural values.

In the article, the authors have identified the role and importance of specially protected areas in modern socio-economic processes. We conducted a legal analysis of the transfer of OOT lands to other categories, focused on the impact of the transfer of OOT lands on the environment. We have proposed a balanced approach to the transfer of OOT land plots to other categories.

Ключевые слова: правовой режим земель, перевод земель из одной категории в другую, земли особо охраняемых территорий, земельное законодательство, экологическое законодательство.

Keywords: legal regime of lands, transfer of lands from one category to another, lands of specially protected territories, land legislation, environmental legislation.

Особо охраняемые территории играют важнейшую роль в сохранении биологического разнообразия, поддержании экологического баланса и устойчивости природных систем. Такие зоны включают национальные парки, заповедники, заказники и памятники природы, где деятельность человека строго регулируется с целью сохранения уникальных природных комплексов и объектов.

Перевод земель ООТ в другие категории земель может приводить к существенным изменениям в экосистемах, потере редких видов флоры и фауны, а также к утрате научного, культурного и рекреационного потенциала данных территорий. Поэтому передача земель ООТ в другие категории требует тщательного анализа последствий, обоснованности и соответствия законодательным критериям.

Данный вопрос актуален в свете необходимости согласования интересов экологической безопасности и развития экономики, особенно в условиях

возрастающего антропогенного давления. Решение о переводе должно базироваться на междисциплинарных исследованиях, включая экологическую, социально-экономическую и правовую оценки, что требует разработки комплексных подходов к управлению ООТ.

Перевод земель особо охраняемых территорий (ООТ) в другие категории является сложным процессом, требующим четкого регулирования. В соответствии с земельным законодательством, ООТ относятся к категории земель с особыми условиями использования, и любые изменения статуса этих территорий должны учитывать экологические, социальные и экономические факторы. В Земельном кодексе Российской Федерации, в главе XVII, определено, что «к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых, установлен особый правовой режим». Земли ООТ, состоят из следующих категорий: особо охраняемых природных территорий, природоохранного назначения, рекреационного назначения, историко-культурного назначения, особо ценные земли[1].

На основании, Федерального закона от 21.12.2004 N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", ст. 10 - «перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического,

рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения невозможно» [3].

Так, закон устанавливает строгие требования к изменению категории земель ООТ. Процедура включает в себя проведение экологической экспертизы, общественных слушаний, а также получение разрешений от органов государственной власти, ответственных за охрану окружающей среды. Целью этих мер является предотвращение необоснованного или незаконного изъятия земель из-под охраны.

На основании, ст. 10, данного закона, перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли особо охраняемых территорий и объектов (за исключением земель населенных пунктов) допускается в случае: создания особо охраняемых территорий, создания туристско-рекреационных особых экономических зон. Анализируя, данные нормы, можно сделать вывод, что круг оснований, для перевода, достаточно ограничен. Что подчеркивает, значение и ценность данной категории земель, в составе земельного фонда РФ[3].

Под экологической экспертизой, в соответствии ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.1.1995 г. № 174 - ФЗ, подразумевается проверка того, насколько соответствует документация, которая обосновывает экологическую экспертизу хозяйственной, прочей деятельностью экологическим требованиям, отмеченным законодательством РФ, в сфере охраны окружающей среды, техническими регламентами, для того, чтобы устранить отрицательное влияние данной деятельности на окружающую среду[5].

Данная экспертиза проводится специально уполномоченным органом государственной власти в сфере экологической экспертизы (Росприроднадзор) и органами государственной власти субъектов РФ.

Под положительным заключением экологической экспертизы, в свою очередь, понимается признание невозможности использования земель по целевому назначению из-за утраты, ими, особого природоохранного, историко-

культурного, научного, рекреационного, эстетического, оздоровительного или иного ценного значения.

Историко-культурная и научная ценность особо охраняемых земель определяется такими факторами, как наличие на них исторических и культурных памятников, сообществ животных и растительных организмов, редких ландшафтов и так далее. Ценность земель рекреационного назначения обуславливается возможностью их использования для организации туризма, отдыха и спортивной деятельности граждан. Такая возможность может быть утрачена, например, вследствие радиоактивного загрязнения земель.

Природоохранное значение земель особо охраняемых территорий определяется их экологическими функциями (например, охрана лесов). Невозможность выполнения данных функций может повлечь, в частности, прекращение существования лесов вследствие лесных пожаров.

В.А. Буров указывает на возможность обратимой и необратимой утраты особо ценного значения земель, однако в законодательстве отсутствует уточнение на счёт того, необходимо ли учитывать возможность восстановления землями свойств, которые придавали им особо ценное значение, или же достаточно ограничиться только констатацией их утраты[7].

Отсутствие указанной оговорки приводит на практике к созданию заинтересованными лицами усиленного антропогенного воздействия на участки особо охраняемых территорий. В качестве примера можно рассматривать поджоги, приводящие к лесным пожарам и заражение деревьев разнообразными болезнями с последующей фиксацией данных событий в заключениях уполномоченных органов для обоснования необходимости перевода[7]. В связи с этим, по мнению автора, необходимо в Законе о переводе учесть возможность восстановления свойств земель и разрешать их перевод в другую категорию если такое восстановление невозможно.

Следует отметить, что имеется такой случай, где федеральный закон дает возможность поменять целевое назначение земель особо охраняемых территорий. На основании, Федерального закона от 7 мая 2001 г. N 49-ФЗ (ст.

12) - "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", можно отметить, что изъятие участков, которые расположены на территориях традиционного природопользования возможно для нужд государственных, а также муниципальных, предоставляя равноценные земельные участки лицам, которые принадлежат малочисленным народам (общинам) [6].

Также необходимо помнить, что вопрос о том, чтобы перевести данные земли в другие категории, принимает во внимание требования установленные Градостроительным кодексом РФ, другими словами, помимо заключения, предоставленного государственной экологической экспертизы, необходимо согласование документов территориального планирования муниципалитета компетентными органами[8].

Следовательно, перевод земель особо охраняемых территорий в прочую категорию, возможно осуществить, если есть положительные заключения государственной экологической экспертизы и прочих экспертиз, которые установлены федеральными законами по законодательству РФ об охране окружающей среды в случае, если они не могут использоваться в соответствии со своим целевым назначением по причине утраты особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и прочего ценного значения.

При рассмотрении вопроса о переводе земель ООТ, важно учитывать положения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», в соответствии, со ст. 59, «запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной» [4]. Данная, позиция фиксирует особое отношение государства к землям ООТ. Только при соблюдении всех установленных

процедур и требований возможно осуществление перевода земельных участков, что способствует защите интересов общества и сохранению природного наследия страны.

Перевод земель особо охраняемых территорий (ООТ) в другие категории землепользования является деликатным вопросом, сопряженным со многими экологическими, правовыми и социальными проблемами. Особо охраняемые территории, такие как национальные парки, заповедники и памятники природы, предназначены для сохранения биологического разнообразия, научных исследований, экологического образования и туризма. Перевод этих земель может привести к утрате уникальных экосистем и видов, для защиты которых ООТ изначально были созданы.

Проблема усугубляется тем, что процессы перевода часто сопровождаются недостаточной прозрачностью и участием общественности. Зачастую интересы экономического развития или частной застройки ставятся выше экологических потребностей. Это порождает конфликты между защитниками природы и сторонниками развития, требующие тщательного анализа и взвешивания всех "за" и "против".

Законодательные и нормативные акты, регулирующие данный процесс, должны строго соблюдаться, но на практике зачастую обнаруживаются лазейки, позволяющие обходить установленные ограничения. В результате возникает необходимость усиления контроля за соблюдением законодательства, повышения ответственности лиц, принимающих решения о переводе земель ООТ, а также разработки дополнительных мер по защите этих уникальных территорий.

Перевод земель особо охраняемых территорий (ООТ) в другие категории может нанести значительный ущерб экологической стабильности региона. Особо охраняемые территории выполняют ряд критически важных функций: сохраняют биоразнообразие, поддерживают баланс углерода и водного режима, и служат природными барьерами против экстремальных погодных условий. Их переклассификация может привести к утрате этих функций, что усиливает

угрозу вымирания видов, ухудшает качество воздуха и воды, и повышает вероятность наводнений и оползней.

Разрушение экосистем ООПТ также приводит к сокращению природных ресурсов, необходимых для жизнедеятельности местного населения, что может вызвать социально-экономические конфликты. Кроме того, бездумная смена статуса ООПТ открывает путь для незаконной добычи полезных ископаемых, браконьерства и расширения сельскохозяйственных угодий, что дополнительно углубляет экологический кризис.

Так, по данным Росреестра общая площадь земель в рассматриваемой категории на 1 января 2023 года составила 50 492,4 тыс. га. В 2022 году земли особо охраняемых природных территорий, вошедшие в данную категорию и составляющие большую ее часть, занимали 50 172,3 тыс. га. [9].

Структура земель особо охраняемых территорий и объектов. Значительные площади этих земель сосредоточены в Республике Саха (Якутия) (12 996,9 тыс. га), Красноярском крае (9639,2 тыс. га), Архангельской области (2947,9 тыс. га), Республике Коми (2613,3 тыс. га), Хабаровском (2318,5 тыс. га), Приморском (2111,3 тыс. га) краях. Площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов составила в целом по стране 31,1 тыс. га. Площадь земель рекреационного назначения составила 265,9 тыс. га. Удельный вес земель историко-культурного назначения в общей площади земель, отнесенных к данной категории, невелик. Их общая площадь составляет всего 23,1 тыс. га. По сравнению с предшествующим годом общая площадь земель, отнесенных к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, увеличилась на 116,1 тыс. га. На 1 января 2023 года площадь особо ценных земель во всех категориях земель Российской Федерации составила 6611,9 тыс. га[9].

Сохранение ООТ и ответственное управление ими должны стать приоритетом в рамках национальной и международной политики для предотвращения негативных последствий для окружающей среды и обеспечения устойчивого развития.

Сбалансированный подход к переводу земельных участков предполагает тщательное взвешивание экологических, социальных и экономических факторов. Важно устанавливать строгие критерии для таких переводов, включая научно обоснованные оценки воздействия на окружающую среду и биоразнообразие. Рекомендуется разработать межведомственные протоколы, в которые войдут предварительные консультации с общественностью и заинтересованными сторонами.

Необходимо обеспечить прозрачность процесса перевода земель, предусмотрев максимальную публичность всех этапов рассмотрения и принятия решений. Для этого следует использовать публичные слушания, а также публикацию отчетов и выводов в открытом доступе.

В случаях, когда перевод земель оправдан, следует рассматривать компенсационные меры, такие как создание новых особо охраняемых территорий или улучшение состояния существующих. Это поможет минимизировать потери для природы и поддерживать баланс между необходимостью развития и сохранением природного наследия.

Ключевым аспектом является укрепление законодательной базы, направленной на защиту особо охраняемых территорий. Законы должны предусматривать строгие санкции за незаконный перевод земель или их использование вопреки установленным природоохранным стандартам.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024)
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024)
3. Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"
4. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ (последняя редакция)

5. Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 N 174-ФЗ (последняя редакция)
6. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"
7. Буров, В.А. Научно - практический комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172 - ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / В.А. Буров. - Юстицинформ, 2011.
8. Хлуднев Е. И. К вопросу о переводе земель особо охраняемых территорий в другие категории [Текст] // Научные исследования и разработки в эпоху глобализации. - 2016. - С.203.
9. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Электронный ресурс: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Doc_Nation_report_2022_dop.pdf

Literature

1. The Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ dated 10/25/2001 (as amended on 12/25/2023) (with amendments and additions, intro. effective from 02/01/2024)
2. Federal Law No. 172-FZ of 12/21/2004 (as amended on 12/25/2023) "On the transfer of Lands or Land Plots from one category to another"
3. Federal Law "On Environmental Protection" dated 10.01.2002 No. 7-FZ (latest edition)
4. Federal Law "On Environmental Expertise" dated 11/23/1995 No. 174-FZ (latest edition)
5. Burov, V.A. Scientific and practical commentary on Federal Law No. 172 - FZ of December 21, 2004 "On the transfer of lands or Land plots from one category to another" (article by article) / V.A. Burov. - Justicinform, 2011.

6. Khludnev E. I. On the issue of transferring lands of specially protected territories to other categories [Text] // Scientific research and development in the era of globalization. - 2016. - p.203.

7. Federal Law No. 49-FZ of May 7, 2001 "On territories of traditional nature management of indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation"

8. The Urban Planning Code of the Russian Federation" dated 12/29/2004 N 190-FZ (as amended on 12/25/2023) (with amendments and additions, intro. effective from 02/01/2024)

9. State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation. Electronic resource: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Doc_Nation_report_2022_dop.pdf

© Симачкова Н. Н., Чупина И. П., Зарубина Е. В., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. 2024. *International agricultural journal*, 2024, №, 146-158

Для цитирования: Симачкова Н. Н., Чупина И. П., Зарубина Е. В., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. К проблеме перевода земель особо. охраняемых территорий в другие категории//*International agricultural journal*. 2024. №1, 146-158.