

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЁТ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Лариса Евгеньевна Петрова*

ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», 105064, Российская Федерация, г. Москва, ул. Казакова 15, кандидат географических наук, доцент кафедры землеустройства, тел. 8-915-333-91-81, e-mail: l\_petrova.08@mail.ru

Государственная политика Российской Федерации в сфере земельно-имущественных отношений направлена на рациональное использование земельных ресурсов как важнейшего составляющего национального богатства страны. В соответствии с принятыми в последние десятилетия в Российской Федерации стратегическими документами и целевыми программами международного и регионального уровня охрана окружающей среды в качестве одного из приоритетных направлений включает формирование и обеспечение устойчивого функционирования системы особо охраняемых природных территорий разных уровней и категорий. Согласно законодательству сведения о границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зонах должны быть внесены в Единый государственный реестр недвижимости, что обеспечивает своевременное информирование заинтересованных лиц о наличии ограничений в режиме использования земельных участков. Аналитическое рассмотрение проводимых работ по постановке на кадастровый учёт особо охраняемых природных территорий и их охранных зон показало отсутствие или некорректное отражение соответствующих сведений в кадастре недвижимости, что является причиной нарушения природоохранного режима и многочисленных судебных разбирательств.

**Ключевые слова:** кадастровый учёт, особо охраняемые природные территории, землеустройство

## STATE CADASTRAL REGISTRATION OF SPECIALLY PROTECTED NATURE CONSERVATION AREAS: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

*Larisa E. Petrova*

State University of Land use Planning, 15, Kazakova street, Moscow, 105064, Russia, candidate of geography, associate professor, phone: (915)-333-91-81, e-mail: l\_petrova.08@mail.ru

**Abstract.** The Russian Federation's State Policy in the field of land and property relations is aimed at the land resources rational use as the most important component of the country's national wealth. In accordance with the policy papers and special-purpose projects of the international and regional level adopted in the Russian Federation in recent decades, environmental protection as one of the priority areas includes the formation and ensuring the sustainable functioning of specially protected nature conservation areas system of different levels and categories. According to the legislation, boundaries of specially protected nature conservation areas data and their protected zones must be entered in the Unified State Register of Real Estate, which ensures timely informing of concerned parties about exist restrictions in the land use mode. An analytical work being conducted review on the cadastral registration of specially protected nature conservation areas and their protected zones showed the absence or incorrect reflection of relevant information in the real estate cadastre, which is the reason for the environmental regime violation and numerous proceedings.

**Keywords:** state cadastral registration, speshially protected nature consarvation areas, land management

## ***Введение***

Стремительное ухудшение экологической ситуации на глобальном уровне обусловило формирование во второй половине XX века концепции устойчивого развития. С 01.01.2016 г. официально вступил в силу документ «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» («Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development»), который предполагает достижение 17 целей и 169 задач, направленных на обеспечение сбалансированности всех трёх компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического.[1, с. 305]

Стратегической целью государственной политики в природоохранной сфере является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [2, 3].

Одним из механизмов при решении стратегической задачи охраны окружающей среды декларируется формирование и обеспечение устойчивого функционирования системы особо охраняемых природных территорий (ООПТ) разных уровней и категорий.

В соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» границы зон с особыми условиями использования территорий, границы особо охраняемых природных территорий в обязательном порядке вносятся в Единый государственный реестр недвижимости.[4]

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 20.08.2012 № Пр-2217 в субъектах Российской Федерации началась планомерная работа по уточнению (установлению) границ ООПТ с целью актуализации сведений, вносимых и содержащихся в государственном кадастре недвижимости. При этом был выявлен целый ряд основополагающих вопросов, которые не урегулированы в настоящее время.

## ***Методы и материалы***

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведётся в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, а также учёта данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов [5].

Выполненный детальный анализ пространственно-временной эволюции системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации выявил

ряд проблем, препятствующих их эффективному функционированию в современных политических и социально-экономических условиях, определяющих состояние национальной безопасности и устойчивое развитие Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Информационную базу исследования составили статистические и аналитические материалы федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации, включающие систематизированную информацию о фактическом состоянии окружающей природной среды России, в том числе информацию об особо охраняемых природных территориях различных категорий и территориальных уровней.

Всесторонний анализ рассматриваемой проблемы обусловил целесообразность изучения архивных документов, характеризующих образование и функционирование конкретных особо охраняемых природных территорий в тот или иной временной период.

### *Результаты*

Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» устанавливает, что сведения о границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зонах подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

В соответствии со ст. 32 вышеназванного закона органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в Росреестр документы для внесения сведений в ЕГРН в случае принятия ими решений об установлении или изменении границ ООПТ.

Аналитическое рассмотрение проводимых работ по постановке на кадастровый учёт особо охраняемых природных территорий и их охранных зон показало отсутствие или некорректное отражение соответствующих сведений в государственном кадастре недвижимости по ряду природоохранных территорий.

В процессе постановки ООПТ на кадастровый учёт было установлено, что они имеют меньшую площадь, чем указана в соответствующих документах. Результатирующим итогом данной ситуации является незаконное выделение земельных участков под застройку. Попытки устранения данного несоответствия приводят к противоречию природоохранного законодательства с законом о частной собственности [6, с. 61].

Анализ показал, что проблемы определения правового статуса ООПТ, постановки на кадастровый учёт их границ и охранных зон являются одной из причин несоблюдения ограничений в режиме использования земельных участков.

В Единый государственный реестр недвижимости не внесены данные о границах 196 из 218 федеральных ООПТ (заповедник «Эрзи», национальные парки «Бикин», «Земля леопарда» и др.). Аналогичная ситуация наблюдается на региональном и местном уровнях. Отсутствие утверждённых положений по ряду ООПТ (заповедники «Васюганский», «Восток Финского залива», национальные парки «Ладожские шхеры», «Сенгилеевские горы», «Хибины» и др.), специаль-

ных знаков, обозначающих границы ООПТ, детерминирует многочисленные нарушения в режиме использования земель [7, с. 763-764].

Наличие актуальных сведений об ООПТ в ЕГРН обеспечивает своевременное информирование заинтересованных лиц о границах ООПТ и существующих ограничениях, которые необходимо учитывать при осуществлении хозяйственной деятельности.

В соответствии со ст. 44 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» государственный кадастровый учёт части земельного участка, образованной в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории, осуществляется без соответствующего заявления одновременно с внесением в Единый государственный реестр недвижимости сведений о такой зоне в порядке межведомственного информационного взаимодействия. Исключение сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, о такой части земельного участка осуществляется без соответствующего заявления одновременно с внесением в Единый государственный реестр недвижимости сведений о прекращении существования такой зоны в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

С учётом вышесказанного и практики существования ООПТ и их охранных зон констатируем, что заинтересованные лица могут быть не проинформированы о наличии ограничений в режиме использования земельных участков.

### *Обсуждение*

На 2018 год в Единый государственный реестр недвижимости внесены сведения только о 4118 ООПТ. По данным Всероссийского научно-исследовательского института охраны природы, на территории Российской Федерации насчитывается более 12 тысяч особо охраняемых природных территорий, но в ЕГРН внесены сведения только о 34% из них.

В настоящее время в Воронежской, Камчатской, Ленинградской, Свердловской областях, Республиках Алтай, Башкортостан, Ингушская, Калмыкия, Красноярском и Приморском краях, Корякском и Эвенкийском округах в государственном кадастре недвижимости не учтена даже площадь заповедников и земель национальных парков, полностью изъятых из хозяйственного пользования.

На данный момент не решены проблемы с землями, не изъятыми из хозяйственного использования, но включёнными в границы ООПТ, из-за чего возникают проблемы с региональными органами государственного управления, муниципалитетами или хозяйствующими субъектами по поводу ведения хозяйственной деятельности на данных земельных участках или прилегающих к ним землях.

В Республике Коми неоднократно предпринимались попытки добычи полезных ископаемых на территории национального парка «Югыд Ва». С 1994 года над национальным парком стоит угроза «уточнения границ» для проведения золотодобычи.

В соответствии с законодательством отдельные категории ООПТ допускают включение земельных участков иных собственников и пользователей, в том числе владеющих ими по договору аренды.

В данном контексте необходимо обозначить проблему, возникающую в связи с включением в состав ООПТ земель населённых пунктов. Целесообразно дифференцировать проблему на три составляющие:

- населённые пункты, которые являются уникальными объектами;
- населённые пункты, которые были включены в состав ООПТ, так как установление границы ООПТ предполагало её совмещение с существующими административными границами;
- населённые пункты, которые включены в состав ООПТ при отсутствии подтверждающих легитимность данной процедуры документов.

В первом случае примером является Кенозёрский национальный парк в Архангельской области, являющийся уникальным объектом за счёт наличия историко-культурных объектов – деревень, в которых сохранились образцы деревянного зодчества.

Вторым примером является парадоксальная ситуация, которая сложилась в 1991 году в Республике Бурятия, когда был образован национальный парк «Тункинский» в административных границах, то есть без исключения каких-либо земель включили весь Тункинский район и, соответственно, без изъятия в состав вышеназванной ООПТ вошло около 30 населённых пунктов. Результатирующим итогом такого решения невозможность регистрации жителями населённых пунктов права собственности на земельные участки, отсутствие возможности оформления права собственности на земельные участки под социальными объектами – детскими садами и школами. В итоге 50 учреждений дошкольного и среднего образования подлежат сносу.

Неоднократно обсуждался вопрос исключения земель населённых пунктов Тункинского района и земель сельскохозяйственного назначения из границ национального парка общей площадью около 100 тыс. га. С целью компенсации изымаемых земель в качестве альтернативного варианта предлагалось включение в состав национального парка другой территории, которая требует режима охраны, включая заказник регионального значения «Снежинский», площадью около 240 тыс. га.

В национальном парке «Куршская коса» (Калининградская область) в 2017 году стали проводиться мероприятия по учёту и инвентаризации земельных участков, направленные на выявление и устранение случаев несанкционированного владения и распоряжения федеральным имуществом, а также исключения фактов ненадлежащего оформления земельно-правовых отношений на ООПТ. В настоящее время на территории национального парка сформировано 712 земельных участков. Однако на данный момент собственники значительной части этих объектов недвижимости так и не узаконили свои отношения с Российской Федерацией в лице территориального управления Росимущества по Калининградской области и не заключили Соглашения о переводе на Российскую Федерацию прав

и обязанностей по договорам аренды земельных участков, в соответствии со ст. 608 Гражданского Кодекса Российской Федерации. Сложившаяся ситуация препятствует эффективному использованию земельных участков.

Анализ архивных материалов показал, что при образовании ряда ООПТ не была разработана соответствующая землеустроительная документация, отсутствие которой на современном этапе стало причиной возникновения многочисленных судебных споров и принятия абсурдных решений.

Негативным примером является Прибайкальский национальный парк, который был образован в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 13.02.1986 №71 и предполагал в своём составе 170 тыс. га земель в границах лесохозяйственного хозяйства, 130 тыс. га земель государственного лесного фонда, 112 тыс. га земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР без изъятия их из хозяйственной эксплуатации. Но в настоящее время идут многочисленные споры по землям населённых пунктов, которые позиционируются в составе земель национального парка.

Аналитическое рассмотрение архивных документов показало, что

- границы Прибайкальского государственного природного национального парка не были утверждены Советом Министров РСФСР;

- земли населённых пунктов никогда не передавались в ведение государственного природного национального парка, а оставались в ведении сельских, поселковых Советов народных депутатов, в том числе с полномочиями по расширению территорий за счет земель иных категорий;

- факт учёта земель населённого пункта Песчаная в качестве земель лесного фонда может свидетельствовать только о ненадлежащем учёте земель лесного фонда и, как следствие, незаконном включении земель населённого пункта в состав особо охраняемой природной территорий федерального значения.

И на данный момент констатируем, что официально утверждённых землеустроительных документов, которые бы дали однозначный ответ о границах национального парка, нет. Землеустроительные работы по изучению состояния земель в части её инвентаризации и оценки качества должны предшествовать любым землеустроительным, кадастровым действиям и деятельности по принятию управленческих решений в сфере оптимизации землепользования [8, с. 10].

Динамика выполнения работ по землеустройству свидетельствует о том, что существует устойчивая тенденция к сокращению как отдельных видов, так и в целом обследовательских и проектно-изыскательских работ. Эта тенденция связана в первую очередь с недостаточным финансированием данных работ из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и, как следствие, с нарастающим из года в год невыполнением комплекса землеустроительных работ для решения задач, связанных с землеустроительным обеспечением и сопровождением земельных преобразований [9, с. 109; 10, с. 94].

В декабре 2020 года был принят законопроект, дающий возможность гражданам оформить право собственности на землю, если жильё находится на землях ООПТ. В соответствии с документом предлагается не изымать из оборота земельные участки, а разрешить их предоставление в границах населённых пунк-

тов, расположенных в соответствующих зонах национальных парков. Поправки в законодательство передают органам местного самоуправления полномочия по выдаче разрешений на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства. Учитывая, что в составе 27 национальных парков функционирует порядка 923 населённых пунктов, а федеральный статус этих земель и действующий в них правовой режим приводят к ряду ограничений, это изменение было просто необходимо.

Таким образом, в соответствии с изменениями, которые были внесены в Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в декабре 2020 года, населённые пункты могут быть включены в состав особо охраняемых природных территорий без изъятия расположенных на их территориях земельных участков и иной недвижимости у правообладателей (за исключением государственных природных заповедников), если это не противоречит режиму особой охраны соответствующей категории особо охраняемых природных территорий. В случае зонирования ООПТ предполагается включение населённых пунктов в состав функциональных зон, режим которых допускает осуществление хозяйственной деятельности.

Оборот земельных участков на территории населённого пункта, включённого в состав особо охраняемой природной территории федерального или регионального значения, не ограничивается. Законодательство предусматривает возможность нахождения земельных участков в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, собственности граждан или юридических лиц либо относиться к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с земельным законодательством.

Использование земельных участков на территории населённого пункта, включённого в состав особо охраняемой природной территории, осуществляется с учётом режима особой охраны.

Хозяйственная деятельность на землях, расположенных в охранной зоне природоохраняемых территорий, также должна вестись с учётом законодательно установленных ограничений и не наносить ущерб природным и историко-культурным объектам. Но практика свидетельствует, что в охранных зонах ООПТ регулярно регистрируются нарушения установленных ограничений [11, с. 75].

На прилегающей к Приокско-Тerrasному государственному природному биосферному заповеднику территории была образована охранная зона площадью 4710 га и шириной около двух километров. В отличие от территории самого заповедника, в охранной зоне разрешена ограниченная хозяйственная деятельность, в частности ведение лесного хозяйства (сплошные рубки запрещены) и сельскохозяйственные работы, запрещены выемка грунта, поиск и добыча полезных ископаемых, строительство дорог, промышленных и жилых помещений, а условия охоты и рыбной ловли должны согласовываться с администрацией заповедника. Однако, при анализе спутниковых снимков и материалов Публичной кадастровой карты Росреестра выяснилось, что значительная площадь южной ча-

сти охранной зоны заповедника относится к землям сельскохозяйственного назначения с разрешённым видом использования – для ведения дачного хозяйства, что является нарушением режима охранной зоны

Проблемы ведения хозяйственной деятельности на землях охранной зоны связаны, как правило с тем, что границы охранной зоны не выделены в натуре. С заповедниками и национальными парками не согласовываются отводы земель под строительство на территории охранной зоны.

Отсутствие утверждённого регламента согласования различных видов деятельности хозяйствующих субъектов, проектов развития населённых пунктов, находящихся в границах ООПТ и их охранных зон, с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых они находятся, предусмотренного п. 4 ст. 15 Федерального закона от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» является фактором, сдерживающим развитие регионов и детерминирующим различные нарушения в режиме использования земельных участков.

Землеустроительная проектная документация должна фиксировать наличие земельных участков, ограниченных в использовании или обременённых правами иных лиц, а также учитывать установленный соответствующими нормативными правовыми актами характер таких ограничений и обременений [12, с. 439; 13, с. 615].

### *Заключение*

Эффективное управление земельными ресурсами и иными природными объектами страны неразрывно связано с достоверной и оперативной информацией о состоянии земельного фонда и его развития для принятия оперативных решений, которые будут адекватны возникшей проблеме [14, с. 314].

Отсутствие границ в натуре и неточности в нанесении границ особо охраняемых природных территорий и их охранных зон на картах, используемых другими пользователями приводит к проблемам, возникающим при осуществлении хозяйственной деятельности на землях других пользователей, прилегающих к границам ООПТ или охранной зоны.

Наличие актуальной информации о границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зон является обязательным условием принятия компетентных управленческих решений, разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера в сфере земельно-имущественных отношений.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Управление проектами пространственного развития: Учебное пособие / 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.

2. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года: утв. Президентом Российской Федерации от 30 апреля 2012 г. [Электронный ресурс] – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».



3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 // – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. О государственной регистрации недвижимости (с измен. и доп., вступ. с 30.04.2021) [Электронный ресурс]: федер. закон от 13.07.2015 №218-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Об особо охраняемых природных территориях (с измен. и доп., вступ. с 10.01.2021) [Электронный ресурс]: федер. закон от 14.03.1995 №33-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. 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. 56-61.
7. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». – М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2019. – 844 с.
8. Волков С.Н. О совершенствовании правового регулирования землеустроительной деятельности (в порядке продолжения обсуждения проекта нового федерального закона «О землеустройстве»). – Землеустройство кадастр и мониторинг земель, 2019. №5. – С. 5-18.
9. Варламов А.А. Земельный кадастр: В 6 т. Т. 2. Управление земельными ресурсами. – М.: КолосС, 2004. – 528 с.
10. Землеустроительное обеспечение реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов по развитию АПК и других отраслей экономики: [Текст]: монография / под общ. ред. С.Н. Волкова – М.: ГУЗ, 2017. – 568 с.
11. Петрова Л.Е. Землеустройство как механизм реализации Экологической доктрины Российской Федерации. – Науки о Земле, 2016. - №1. – С. 71-76.
12. Волков, С.Н. Землеустроительное проектирование [Текст]: гриф УМО. Учебник в 2 томах. Т. 1 / С.Н. Волков; Государственный университет по землеустройству. – Москва: ГУЗ, 2020. – 540 с.
13. Волков С.Н. Землеустройство. Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений. / С.Н. Волков. – М.: ГУЗ, 2013. – 992 с.
14. Управление земельными и другими природными ресурсами: учебник / под общ. ред. акад. В.Н. Хлыстуна, проф. Ю.А. Цыпкина, проф. А.А. Мурашевой. – М.: Издательство «Научный консультант», 2020. – 716 с.

© Л. Е. Петрова, 2021