

Научная статья

УДК 349.6

DOI 10.17150/1819-0928.2025.26(1).53-61

EDN TWZWAX



О некоторых особенностях регулирования земельных отношений в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории

Артем Сергеевич Агафонов*Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации,
Иркутск, Россия**agafonov_1990@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3939-4660>***Алексей Геннадьевич Берестенников***Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации,
Иркутск, Россия**alex-blitz@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0001-8760-5795>*

АННОТАЦИЯ

В статье с использованием исторической матрицы предпринята попытка раскрыть генезис законодательства об охране озера Байкал. Описана также хронология включения озера Байкал в список Всемирного наследия в контексте «экологической повестки» ЮНЕСКО и природоохранной политики. Установлено, что регулирование земельных отношений в центральной экологической зоне Байкальской природной территории носит комплексный характер и подразумевает совмещение нескольких правовых режимов. Это обуславливает трудности, связанные с оборотом соответствующих земельных участков, а также экономической деятельностью на территории, непосредственно примыкающей к озеру.

Авторы статьи отмечают высокую значимость прозрачного правового регулирования земельных отношений в границах центральной экологической зоны Байкальской природоохранной территории и приводят ряд примеров из актуальной судебной практики, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации. После анализа судебных актов делается заключение, что при рассмотрении правовых споров о принадлежности земельных участков интересы Российской Федерации, увязанные с целью сохранения уникальной экосистемы озера Байкал, превалируют над интересами третьих лиц, физических и юридических, если те сводятся исключительно к владению, пользованию и (или) распоряжению землей.

Нормативная основа исследования представлена правовыми и судебными актами природоохранного законодательства, также анализируются проблемы, с которыми сталкиваются законопослушные граждане (землепользователи и землевладельцы).

В заключение предлагаются отдельные пути защиты интересов частных лиц, например, такие как унификация актуальных пространственных данных и перенос их на доступную картографическую платформу, создание общедоступной базы данных о наличном земельном фонде и др.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Байкальская природная территория, центральная экологическая зона, озеро Байкал, природоохранное законодательство, прокурорский надзор, земельные отношения

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Агафонов А.С. О некоторых особенностях регулирования земельных отношений в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории / А.С. Агафонов, А.Г. Берестенников. — DOI 10.17150/1819-0928.2025.26(1).53-61. — EDN TWZWAX // Академический юридический журнал. — 2025. — Т. 26, № 1. — С. 53–61.

Original article

Some regulation features of land relations within the boundaries of the central ecological zone of the Baikal natural territory

Artem S. Agafonov*Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office Russian Federation, Irkutsk, Russia
agafonov_1990@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3939-4660>***Alexey G. Berestennikov***Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office Russian Federation, Irkutsk, Russia
alex-blitz@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0001-8760-5795>***ABSTRACT**

The article attempts to reveal the genesis of legislation on the protection of Lake Baikal using a historical matrix. It also describes the inclusion of Lake Baikal in the World Heritage List in the context of UNESCO's 'environmental agenda' and nature protection policy.

It is established that the regulation of land relations in the central ecological zone of the Baikal natural territory is complex and implies the combination of several legal regimes. This creates difficulties associated with the circulation of the relevant land plots, as well as economic activity in the territory directly adjacent to the lake. The authors of the article note the high importance of transparent legal regulation of land relations within the boundaries of the central ecological zone of the Baikal nature protection area, citing a number of examples from current court practice, including the Constitutional Court of the Russian Federation. The analysis of judicial acts leads to the conclusion that when considering legal disputes about the ownership of land plots, the interests of the Russian Federation, linked to the goal of preserving the unique ecosystem of Lake Baikal, prevail over the interests of third parties, physical and legal, if they are reduced to the possession, use and (or) disposal of land. The text reflects both the content of normative legal and judicial acts and the problems faced by law-abiding citizens (land users and landowners).

In conclusion, some ways to protect the interests of private individuals are proposed, such as, for example, unification of actual spatial data and transferring them to an accessible mapping platform, as well as the creation of a publicly accessible database on the available land fund, etc.

KEYWORDS

Baikal natural territory, central ecological zone, Lake Baikal, environmental legislation, prosecutor's supervision, land relations

FOR CITATION

Agafonov A.S., Berestennikov A.G. Some regulation features of land relations within the boundaries of the central ecological zone of the Baikal natural territory. *Akademicheskij yuridicheskij journal = Academic Law Journal*. 2025;26(1):53–61 (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2025.26(1).53-61. EDN: TWZWAX.

Введение

Регулирование земельных отношений в Иркутской области примечательно наличием Байкальской природной территории и, в частности, ее центральной экологической зоны. Данный правовой режим при разрешении некоторых правовых споров обуславливает применение ряда норм земельного и гражданского права *ad hoc*, что необходимо учитывать при заключении сделок с землей и ведении хозяйственной деятельности.

Прежде чем представить соответствующий юридический состав, дадим краткую историческую справку, которая раскрывает генезис законодательства об охране озера Байкал. Помимо этого, следует отметить, что озеро Байкал уникально: оно является самым глубоким озером в мире и обладает наибольшим запасом пресной

воды [1, с. 24]. В этой связи оно представляет собой основу жизнедеятельности людей [2, с. 88], и не только тех, кто проживает от него поблизости.

В 1972 году ЮНЕСКО приняла Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия¹ (далее — Конвенция), которая вступила в силу в 1975 году. СССР ратифицировал Конвенцию 9 марта 1988 г. В силу правопреемства для России положения этого акта являются обязательными.

Согласно Конвенции государства, на территории которых расположены объекты Всемирного наследия, берут на себя обязательства по их сохранению. Озеро Байкал включено в Список

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия : заключена в г. Париже 16 нояб. 1972 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. Москва, 1990. С. 496–506.

таких объектов в 1996 году на XX сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО в г. Мери-де. Данным решением был определен не только статус озера Байкал, но и утверждены границы Участка всемирного природного наследия «Озеро Байкал» (№ 754). При этом комитет по Всемирному наследию ЮНЕСКО принял во внимание изменение границ названного участка по сравнению с первоначальным вариантом: в него не были включены пять урбанизированных территорий (населенные пункты Байкальск, Слюдянка, Култук, Бабушкин и Северобайкальск)².

Разумеется, решение о включении озера Байкал в соответствующий список возникло не на пустом месте.

По словам Т.П. Калихман, видного отечественного географа, ведущего научного сотрудника Института географии СО РАН, идея экологического зонирования вокруг Байкала возникла на излете советской эпохи. Однако разработанная в то время «Территориальная комплексная схема охраны природы бассейна озера Байкал (ТерКСОП)» не была воплощена в жизнь по понятным причинам геополитического характера. В начале 90-х годов инициативу перехватили международные организации. В 1990 году в Иркутскую область приехала комиссия ЮНЕСКО, а через пару лет журнал «National Geographic» опубликовал большую статью о Байкале, в которой была предложена примерная схема территории, значимой для сохранения озера. Чуть позже начались совместные исследования. Среди них следует отметить «проект Дэвиса», названный по имени Джорджа Дэвиса, специалиста в области планирования использования земель и ресурсов, который возглавлял группу российских и американских ученых, работавших над «Комплексной программой политики землепользования для российской территории бассейна озера Байкал»³.

По мнению Т.П. Калихман, никто не предполагал, что вся территория вокруг озера станет заповедником. Однако эта позиция была проведена через ЮНЕСКО, и летом 1997 года в Иркутскую область приехали представители данной международной организации чтобы вручить знак объекта Всемирного природного наследия. Следует подчеркнуть, что они его вручили не пред-

ставителям публичной власти, а жителям острова Ольхон в п. Хужире⁴.

Приведенные действия и решения по-своему показательны. Думается, что в своей совокупности они были призваны умалить роль российского государства в вопросе определения статуса озера и, напротив, подчеркнуть значимость международных организаций.

На уровне российского законодательства Байкальская природная территория была конституирована позже Федеральным законом «Об охране озера Байкал»⁵ (далее – ФЗ «Об охране озера Байкал»). Согласно преамбуле данного нормативного правового акта Байкал является не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и объектом всемирного природного наследия (sic!). Что касается пространственных ориентиров, то в силу части 1 статьи 2 рассматриваемого закона Байкальская природная территория представляет собой зону, в состав которой входят озеро Байкал, водохранная зона, прилегающая к озеру, его водосборная площадь в пределах территории России, особо охраняемые природные территории и прилегающая к Байкалу территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него.

Учитывая вводные смыслообразующие слова, можно заключить, что ФЗ «Об охране озера Байкал» «впитал» в себя экологическую повестку ЮНЕСКО. Что касается данной международной организации, то едва ли можно рассчитывать на то, что ее функционеры представляли землю, прилегающую к озеру Байкал, и развитой, и многолюдной, скорее, напротив, свою цель они видели в обратном. В связи с этим небезынтересным представляется анализ практики применения ряда взаимосвязанных законоположений вышеуказанного нормативного правового акта, а также Земельного⁶, Гражданского⁷ и Гражданско-процессуальных⁸ кодексов Российской Федерации, Федерального закона «О государственной реги-

⁴ Там же.

⁵ Об охране озера Байкал : Федер. закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2220; Российская газета. 1999. 12 мая.

⁶ Земельный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁸ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

² Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage: World Heritage Committee. Twentieth Session. Report. P. 59. URL: <https://whc.unesco.org/archive/1996/whc-96-conf201-21e.pdf> (дата обращения: 10.12.2024).

³ Как Байкал стал исключением из правил ЮНЕСКО : интервью Т.П. Калихман. URL: <https://rg.ru/2021/12/08/reg-sibfo/kak-bajkal-stal-iskliucheniem-iz-pravil-iunesko.html> (дата обращения: 10.12.2024).

страции недвижимости»⁹ и др. в контексте регулирования земельных отношений в пределах центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

Результаты исследования

Отталкиваясь от приведенного телеологического замечания, перейдем к конкретным законоположениям и рассмотрим те из них, которые прочно связаны с определением границ Байкальской природной территории, и далее сопоставим намерения законодателя со складывающейся правоприменительной практикой.

Итак, границы Байкальской природной территории в полноте их координатных точек определены распоряжением Правительства РФ «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон — центральной экологической зоны, буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния»¹⁰. В силу статьи 5 ФЗ «Об охране озера Байкал» в границах означенной зоны запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на экологическую систему озера. В правовом отношении на эти контуры накладываются общие требования земельного законодательства и, в частности, заключенные в главы XV и XVII Земельного кодекса Российской Федерации, «Земли населенных пунктов» и «Земли особо охраняемых территорий и объектов» соответственно. Про населенные пункты-вкрапления в Байкальскую природную территорию уже было сказано. Относительно особо охраняемых территорий следует отметить, что Байкал окружают национальные парки: Прибайкальский, Забайкальский, Тункинский, Алханай; заповедники: Байкальский, Баргузинский, Байкало-Ленский, Джергинский, Сохондинский, Даурский; заказники: Фролихинский, Красный Яр, Тофаларский, Кабанский, Алтачейский¹¹. Излишне распространяться на эту тему, что в соответствии с частью 7 статьи 95 Уголовного кодекса Российской Федерации¹² на таких землях запре-

щается садоводство, огородничество, индивидуальное жилищное и иное строительство.

Правомерен промежуточный вывод: регулирование земельных отношений Байкальской природной территории носит комплексный характер и подразумевает совмещение нескольких правовых режимов.

Эта особенность существующих правовых связей отчетливо проявилась в примечательном определении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2023 года «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бурмейстера Александра Александровича на нарушение его конституционных прав рядом законоположений»¹³.

Подав жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, заявитель (далее — Б.) оспаривал ряд взаимосвязанных положений федерального законодательства, применение которых позволило суду первой инстанции удовлетворить иски о признании Ольхонского межрайонного природоохранного прокурора¹⁴, а судам апелляционной¹⁵ и кассационной инстанций¹⁶ согласиться с принятым решением.

Как следует из материалов соответствующего гражданского дела, в 2018 году Ольхонский межрегиональный природоохранный прокурор обратился в Ольхонский районный суд Иркутской области с иском к Б. об истребовании в федеральную собственность трех принадлежащих ему земельных участков, о прекращении права собственности на здания и возложении на него обязанности по сносу строений (жилых домов, деревянных построек, гаража), возведенных на указанной территории.

В ходе разбирательства по гражданскому делу установлено, что означенные земельные участки находились в Ольхонском районе в местности (заимке), имеющей название «Заворотный», и в соответствии с выпиской из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН)

⁹ О государственной регистрации недвижимости : Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

¹⁰ О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон — центральной экологической зоны, буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния : Распоряжение Правительства РФ от 27 нояб. 2006 г. № 1641-р // Собрание законодательства РФ. 2006. № 49 (2 ч.). Ст. 5256.

¹¹ ФГБУ «Заповедное Прибайкалье» : офиц. сайт // URL: <https://baikal-1.ru> (дата обращения: 11.12.2024).

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бурмейстера Александра Александровича на нарушение его конституционных прав рядом законоположений : Определение Конституционного Суда РФ от 30 марта 2023 г. № 661-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Решение Ольхонского районного суда Иркутской области от 19 окт. 2020 г. по делу № 2-21/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-olkhonskii-raionnyi-sud-irkutskaiia-oblast/?page=5>.

¹⁵ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 01.06.2021 по делу № 33-2884/2021. URL: <https://actofact.ru/case-38OS0000-33-2884-2021-2021-03-19-0-1>.

¹⁶ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.11.2021 по делу № 88-18473/2021. URL: <https://actofact.ru/case-42KJ0008-8g-20401-2021-88-18473-2021-2021-09-22-0-2>.

принадлежали ответчику на праве собственности с видом разрешенного использования — для ведения дачного хозяйства.

Право Б. возникло в силу договора дарения от 7 августа 2013 года, заключенного с третьим лицом, которое, в свою очередь, получило право собственности на землю по свидетельству, выданному Ольхонским райкомземом Ольхонского района на основании постановления Зама-Онгу-ренской сельской администрации от 15 февраля 1996 года. То есть первичным юридическим фактом в этом ряду является распорядительный акт органа местного самоуправления — ввиду его принятия земля и оказалась в собственности физических лиц.

Исходно Б. приобрел в собственность один земельный участок (границы которого на тот момент были утверждены мэром Ольхонского района), впоследствии выделил из него два участка, которые поставил на кадастровый учет в 2018 году. На протяжении периода с 2013 по 2019 год Б. осваивал землю, возводил на ней объекты капитального строительства с тем, чтобы организовывать рыбалку и охоту и оказывать услуги кратковременного проживания.

В обоснование своих требований прокурор представил доказательства того, что спорные земельные участки находятся в границах Прибайкальского национального парка. В частности, суду были предъявлены: заключение землеустроительной экспертизы, данные лесоустроительной документации (таксация и планшеты 1985 и 2006 годов), план лесонасаждения лесного участка от 1985 года, выписка из государственного лесного реестра, а также лесохозяйственный регламент Ольхонского лесничества Иркутской области.

Более того, согласно данным Государственного архива Иркутской области в Ольхонском районе населенного пункта (местности/заимки) под названием «Заворотный» никогда не значилось.

Учитывая приведенные доказательства и принимая во внимание, что в силу действовавших в период с 1993 по 1997 год Основ лесного законодательства Российской Федерации¹⁷ земли лесного фонда запрещались к передаче в собственность частных лиц (как администрациями поселений, так и Советами народных депутатов), суд первой инстанции пришел к выводу, что право собственности на спорные земельные участки в 1996 году было предоставлено право-

предшественнику Б. неуполномоченным субъектом в лице сельской администрации при наличии законодательного запрета приватизировать земли особо охраняемых природных территорий.

При этом доводы ответчика о том, что истцом пропущена исковая давность для виндикации спорных земельных участков (поскольку органы, осуществляющие государственный земельный контроль в 1997 году и в последующие годы, регулярно проводили соответствующие проверки), а также о так называемой лесной амнистии (имеются в виду нормы Федерального закона от 29 июля 2017 года¹⁸, которыми изменена редакция статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹⁹) не были учтены при принятии итогового решения по гражданскому делу. Причина заключалась в том, что суды последовательно поставили интересы охраны особо охраняемых природных территорий выше интересов собственника. *lex specialis derogat generali* (специальный закон отменяет общий закон).

Не согласившись с интерпретацией приведенных норм материального права, Б. подал жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, в которой оспорил возможность их применения в ретроспективном порядке (т.е. к отношениям по приватизации земельных участков, возникших до включения территории, прилегающей к береговой линии озера Байкал, в Список всемирного наследия) и возложения юридической ответственности на граждан, которые не совершали каких-либо противоправных действий и добросовестно исходили при заключении сделок с землей из сведений, содержащихся в ЕГРН.

Отказывая в принятии жалобы, Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что государственная регистрация права собственности Российской Федерации на земли лесного фонда в ЕГРН была осуществлена ранее, чем государственная регистрация права собственности Б., и отметил, что Б. не лишен возможности защищать свои законные интересы посредством обращения с соответствующими исковыми требованиями к публично-правовому образованию,

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель : Федер. закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4829.

¹⁹ О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : Федер. закон от 21 янв. 2004 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5276.

¹⁷ Основы лесного законодательства Российской Федерации : утв. ВС РФ 06 марта 1993 г. № 4613-1 // СПС «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

его органам и должностным лицам, принявшим правовые акты о распоряжении спорными земельными участками.

Таким образом, четыре решения, последовательно принятые судами по рассматриваемому спору, закрепили *status quo*: не важно, как именно действовало лицо, добросовестно (опираясь при заключении сделок с землей на данные ЕГРН и иные доступные источники информации о недвижимости) или недобросовестно, и сколько времени прошло с момента заключения сделки — обстоятельства первостепенной важности будут интересны Российской Федерации, отраженные в нормах экологического законодательства, которые регламентируют правовой режим Байкальской природной территории.

Необходимо сказать, что означенным решением подведена черта под целой категорией гражданских дел, рассмотренных судами региона в период с 2018 по 2024 год. К примеру, прося признать право собственности на земельные участки отсутствующим и истребовать их из чужого незаконного владения, органы прокуратуры добивались вынесения решений в пользу государства при условии нахождения участков центральной экологической зоны Байкальской природной территории: 1) в пределах национального парка²⁰; 2) в составе лесного фонда²¹; 3) в неверно установленных границах поселения²²; 4) в непосредственной близости от естественного водного объекта²³ и др.

Это лишь толика споров. Вкупе с обширной арбитражной практикой они подчеркивают важность земельных правоотношений и, как следствие, приоритетность надзора в этой сфере [3, с. 28; 4, с. 25; 5, с. 254; 6, с. 239].

Вне всяких сомнений, такая тенденция [7], как приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, основанная на положениях действующего законодательства, призвана защитить уникальную экосистему озера Байкал. В этом отношении толкование,

²⁰ Решение Северобайкальского городского суда Республики Бурятия от 15 дек. 2020 по делу № 2-1122/2020. URL: <https://actofact.ru/case-04RS0020-2-1122-2020-m-1202-2020-2020-11-27-0-0>.

²¹ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 февр. 2024 № 88-3155/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

²² Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 мая 2021 № 88-7711/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Решение Северобайкальского городского суда Республики Бурятия от 01 авг. 2018 по делу № 2-735/2018. URL: <https://actofact.ru/case-04RS0020-2-735-2018-m-637-2018-2018-06-22-0-0>.

данное судебными органами соответствующим нормам права, вполне согласуется с интенцией законодателя.

Вместе с тем, комментируя описанный казус, справедливо отметить не только содержание нормативных правовых и судебных актов, но и те условия, в которых реализуются соответствующие правила поведения.

Распространенная проблема нашего времени — это дефицит информации о земельных участках, а также ее противоречивость.

К примеру, в преамбуле постановления Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»²⁴ (далее — постановление Правительства РФ № 2148) отмечается, что на 2021 год более 23 млн земельных участков в нашей стране не имели установленных границ, в отношении 48,3 млн объектов недвижимости отсутствовали сведения о правообладателе.

За три прошедших года ситуация кардинально не поменялась. К этому стоит добавить, что сведения о земле содержатся в разных, не интегрированных друг с другом источниках. Надо по меньшей мере назвать: ЕГРН (находится в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии); реестр федерального имущества (Федеральное агентство по управлению государственным имуществом); государственный лесной реестр (Федеральное агентство лесного хозяйства); Единую федеральную информационную систему о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации); государственный водный реестр (Федеральное агентство водных ресурсов); информационную систему обеспечения работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы (Федеральное агентство по недропользованию), а также разного рода информационные системы обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации (субъекты Российской Федерации).

В том же постановлении Правительства РФ № 2148 правильно отмечается, что «разрознен-

²⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»: Постановление Правительства РФ от 01 дек. 2021 г. № 2148 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8542.

ность информации об объектах недвижимости, пространственных данных, несогласованность форматов и отсутствие механизмов интеграции данных приводят к низкой эффективности использования... земельных ресурсов, управления отдельными территориями, ограничению данных о неиспользуемых земельных ресурсах для вовлечения их в оборот, недостаточному распространению цифровых сервисов для заинтересованных лиц...».

Представляется, что процитированное суждение корректно отнести и к Байкальской природной территории. Как видно из приведенных судебных решений, Б., планируя свою хозяйственную деятельность, полагался на данные ЕГРН и распорядительные акты органов местного самоуправления и не учитывал информацию о границах Прибайкальского национального парка и принадлежащего ему лесного фонда, поскольку таксаций, планшетов, данных лесоустройства, планов лесонасаждений от 1985 и 2006 года, а также выписок из государственного лесного реестра в открытом доступе не имеется.

Изложенные обстоятельства во взаимосвязи с императивом сохранения биологического разнообразия Байкальской природной территории создают существенные трудности для собственников земли, а равно для землепользователей и землевладельцев. По большому счету, за вычетом Байкальска, Слюдянки, Култука, Бабушкина и Северобайкальска, все сделки, связанные с распоряжением земель, можно подвергнуть пересмотру вне зависимости от того, когда они были заключены.

Такая препона не просто затрудняет гражданский оборот, она блокирует развитие земель вокруг озера, поскольку любое существенное вложение практически сопрягается с риском невозврата капитала.

Соответствует ли это российским интересам? Думается, что не вполне. Информационный вакуум, связанный с закрытостью ряда земельных реестров от населения, в обозримом будущем, возможно, будет способствовать сохранению природы. Но какой ценой? Ценой исхода людей с обжитых мест. Стратегически для России — это тупиковый путь.

С данной точкой зрения солидарен... Конституционный Суд Российской Федерации. Рассматривая жалобы ряда граждан, чье право собственности на земельные участки, находящиеся в пределах национального парка и составе лесного фонда в окрестностях г. Сочи, также было оспорено органами прокуратуры, в постановле-

нии от 28 января 2025 года²⁵ (далее — постановление КС РФ № 3-П) Суд указал, что при рассмотрении подобной категории споров следует учитывать не только запрет на приватизацию федеральных земель, но и добросовестность в поведении ответчика. Если тот полагался на данные кадастрового учета, а равно когда приобретение земельного участка стало следствием ошибки, допущенной органами государственной власти или местного самоуправления, изъятие земли не должно умалять прав ответчика на справедливую компенсацию причиненным убыткам. Федеральный законодатель не лишен возможности разработать порядок ее выплаты.

Устанавливать послабления режима правового регулирования — это, конечно, выход, однако в силу надобности основательной и всесторонней проработки он видится довольно трудным. Значительно проще унифицировать актуальные пространственные данные и перенести их на доступную цифровую платформу. Это внесет ясность в гражданский оборот, защитит интересы частных лиц и позволит им инвестировать в Байкальскую природную территорию согласно требованиям законодательства. Дополнительно это облегчит работу органов земельного контроля и надзора, в том числе органов прокуратуры, которые смогут отслеживать незаконные сделки и оперативно принимать меры реагирования по соответствующим фактам [8, с. 34].

Сказанное тем более актуально, что на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект № 387575-8 «О внесении изменений в статью 25-1 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»²⁶. Согласно пояснительной записке целью законопроекта является, в том числе определение перечня конкретных случаев, при которых допускается проведение сплошных рубок лесных насаждений с ограничением действия указанной нормы до 31.12.2030, и перевод земель лесного фонда в иные категории земель с ограничением действия указанной нормы до 31.12.2025. Намерения инициативной группы депутатов и сенаторов, которые продвигают законопроект, продекларированы в каче-

²⁵ По делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобами граждан Н.И. Гришиной, Н.З. Гулордавы и других : Постановление Конституционного Суда РФ от 28 янв. 2025 г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Законопроект № 387575-8 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/387575-8> (дата обращения: 12.12.2024).

стве попытки приведения в соответствие ФЗ «Об охране озера Байкал» с требованиями экологического законодательства и хозяйственными нуждами местных жителей. Не входя в обсуждение заявленных целей, следует отметить, что в случае одобрения законопроекта реализовать новый закон без консолидации наличных баз данных о земельном фонде будет очень сложно.

Выводы

В заключение отметим, что регулирование земельных отношений в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории отличается высокой сложностью, которая объясняется сочетанием различных правовых режимов. Такое сочетание, выраженное в конкретных юридических составах, при определенных обстоятельствах может обуславливать пересмотр сделок, заключенных с землей, вне зависимости от даты их совершения. Подобный подход к разрешению земельных споров, *de facto* одобренный Конституционным Судом Российской Федерации, в отсутствие единой базы данных о земельном фонде немало затрудняет развитие означенной территории, поскольку участники правоотношений не имеют доступа к информации о правовом режиме того или иного земельного участка и о тех обременениях, которые на него налагаются.

Стоит также поддержать мнение Конституционного Суда Российской Федерации о надобности разработки порядка компенсации, подлежащей

выплате добросовестным приобретателям земли. Такая мера, как представляется, позволит соблюсти баланс публичных и частных интересов в рассматриваемой нами чувствительной сфере [9].

Сделаем предположение, что в контексте постановления КС РФ № 3-П будет скорректирован подход к виндикации спорных земельных участков и, как результат, консолидируется практика правоприменения [10; 11].

Учитывая последние законодательные инициативы, можно констатировать подвижки в концепции регулирования земельных отношений вокруг Байкала — от консервации озера к его освоению. Если законопроект № 387575-8 будет одобрен, то преамбулу Федерального закона «Об охране озера Байкал» впору будет изложить так: Байкал является не только объектом всемирного природного наследия, но и уникальной экологической системой Российской Федерации (с ударением уже на последнюю фразу).

В этой связи следует предвидеть, что наблюдаемый переход в условиях информационного вакуума так или иначе будет сопряжен с рисками незаконного отчуждения и использования земель. И эта вероятность — еще один аргумент в пользу создания единой картографической платформы и информационной базы, содержание которых полно и обстоятельно описывало бы Байкальскую природную территорию и, в особенности, ее центральную экологическую зону во всем многообразии входящих в нее природных объектов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Калихман Т.П. Озеро Байкал в природоохранной парадигме / Т.П. Калихман, А.Д. Калихман. — EDN YLLHKI // Известия Алтайского отделения Русского географического общества. — 2017. — № 2(45). — С. 24–46.
2. Ворохобин И.С. Состояние правового регулирования использования и охраны поверхностных пресноводных объектов в Российской Федерации и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в данной сфере / И.С. Ворохобин. — EDN XRTVAL // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2018. — Т. 4 (70), № 1. — С. 88–99.
3. Курилова Е.В. Надзор за исполнением законов в экологической сфере / Е.В. Курилова. — EDN PLCVOB // Законность. — 2012. — № 12(938). — С. 28–30.
4. Мальханова Е.В. Судебная защита экологической системы Байкальской природной территории / Е.В. Мальханова. — EDN WFBQRG // Проблемы совершенствования прокурорской деятельности и правоприменительной практики : материалы VIII круглого стола, Иркутск, 13 мая 2021 г. : вып. 12. — Иркутск, 2021. — С. 24–41.
5. Цифровизация как средство повышения эффективности надзорной деятельности природоохранных прокуратур, созданных по бассейновому (экосистемному) принципу / В.В. Груздев, Н.В. Ганжа, И.В. Орловская, А.С. Столяров. — DOI 10.34216/1998-0817-2022-28-2-253-266. — EDN ZPGQKV // Вестник Костромского государственного университета. — 2022. — Т. 28, № 2. — С. 253–266.
6. Бижанова К.А. Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды / К.А. Бижанова. — DOI 10.17803/1994-1471.2018.92.7.232-242. — EDN XXRZVB // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 7(92). — С. 232–242.
7. Михлина Н.В. Принцип приоритета охраны окружающей среды в механизме защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке / Н.В. Михлина. — EDN DVPOBA // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2022. — № 1(87). — С. 37–44.
8. Сиражетдинова О. Земельные споры — самые важные примеры и их анализ / О. Сиражетдинова // Жилищное право. — 2019. — № 12. — С. 27–34.
9. Михлина Н.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений / Н.В. Михлина. — EDN TITTOU // Законность. — 2022. — № 5(1051). — С. 16–20.

10. Волкова Т.В. Совершенствование процессуального законодательства и проблема формирования единообразной судебной практики как основы повышения эффективности рассмотрения земельных споров / Т.В. Волкова. — DOI 10.24031/2226-0781-2021-11-1-265-276. — EDN JFATZI // Вестник гражданского процесса. — 2021. — Т. 11, № 1. — С. 265–276.
11. Русецкая Г.Д. Роль и значение заповедных лесных территорий в сохранении озера Байкал / Г.Д. Русецкая, Л.В. Санина. — DOI 10.17150/2500-2759.2024.34(1).96-108. — EDN IKZPDY // Известия Байкальского государственного университета. — 2024. — Т. 34, № 1. — С. 96–108.

REFERENCES

1. Kalikhman T.P., Kalikhman A.D. Lake Baikal in the Nature Protection Paradigm. *Izvestiya Altaiskogo otdeleniya Russkogo geograficheskogo obshchestva* = *Proceedings of the Altai Branch of the Russian Geographical Society*, 2017, no. 2, pp. 24–46. (In Russian). EDN: YLLHKI.
2. Vorokhobin I.S. Legal Regulation of Execution and Protection of Surface Freshwater Objects in the Russian Federation and the Tasks of Prosecution Supervision Over the Implementation of Laws in This Sphere. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Sotsiologiya. Yuridicheskie nauki* = *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science*, 2018, vol. 4, no. 1, pp. 88–99. (In Russian). EDN: XRTVAL.
3. Kurilova E.V. Supervision Over Implementation of Laws in the Sphere of Environment. *Zakonnost'* = *Legality*, 2012, no. 12, pp. 28–30. (In Russian). EDN: PLCVOB.
4. Mal'khanova E.V. Judicial protection of the ecological system of the Baikal natural territory. *Problems of improving prosecutorial activities and law enforcement practice. Materials of a Round Table, Irkutsk, May 13, 2021*. Irkutsk, 2021, iss. 12, pp. 24–41. (In Russian). EDN: WFBQRG.
5. Gruzdev V.V., Ganzha N.V., Orlovskaya I.V., Stolyarov A.S. Digitalisation as a Means of Increasing the Effectiveness of the Supervisory Activities of Environmental Prosecutor's Offices Established on the Basin (Ecosystem) Principle. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.A. Nekrasova* = *Vestnik of Kostroma State University*, 2022, vol. 28, no 2, pp. 253–266. (In Russian). EDN: ZPGQKV. DOI: 10.34216/1998-0817-2022-28-2-253-266.
6. Bizhanova K.A. Historical Aspects of the Formation of Public Prosecutor's Supervision in the Sphere of Environmental Protection. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* = *Topical Problems of Russian Law*, 2018, no. 7, pp. 231–242. (In Russian). EDN: XXRZVB. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.92.7.232-242.
7. Mikhлина N.V. Principle of the Priority of Environmental Protection in the Mechanism of Protection by the Prosecutor the Public Interests in the Field of Land Legal Relations in Court. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii* = *Bulletin of the University of the Prosecutors Office of the Russian Federation*, 2022, no. 1, pp. 37–44. (In Russian). EDN: DVPOBA.
8. Sirazhetdinova O. Land disputes are the most important examples and their analysis. *Zhilishchnoe pravo* = *Housing Law*, 2019, no. 12, pp. 27–34. (In Russian).
9. Mikhлина N.V. The Protection by Prosecutors of Public Interests in the Field of Land Relations. *Zakonnost'* = *Legality*, 2022, no. 5, pp. 16–20. (In Russian). EDN: TIITOU.
10. Volkova T.V. Procedural Legislation's Improving and the Problem of United Judicial Practice's Forming as the Basis of Increasing of the Efficiency of Land Disputes' Trial. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa* = *Herald of Civil Procedure*, 2021, vol. 11, no. 1, pp. 265–276. (In Russian). EDN: JFATZI. DOI: 10.24031/2226-0781-2021-11-1-265-276.
11. Rusetskaya G.D., Sanina L.V. The Role and Importance of Protected Forest Areas in the Preservation of Lake Baikal. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta* = *Bulletin of Baikal State University*, 2024, vol. 34, no. 1, pp. 96–108. (In Russian). EDN: IKZPDY. DOI: 10.17150/2500-2759.2024.34(1).96-108.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Артем Сергеевич Агафонов — кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел. Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 664035, Россия, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1. AuthorID: 934101. SPIN-код: 1073-9475.

Алексей Геннадьевич Берестенников — кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел. Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 664035, Россия, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1. AuthorID: 25657501; SPIN-код: 1201-1947.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Artem S. Agafonov — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Prosecutor's Supervision and Prosecutor's Participation in the Consideration of Civil and Arbitration Cases. Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russia, 664035. AuthorID: 934101. SPIN-code: 1073-9475.

Alexey G. Berestennikov — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Prosecutor's Supervision and Prosecutor's Participation in the Consideration of Civil and Arbitration Cases. Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russia, 664035. AuthorID: 25657501; SPIN-code: 1201-1947.

Поступила в редакцию / Received 24.12.2024

Доработана после рецензирования / Revised 31.01.2025

Принята к публикации / Accepted 20.03.2025