

Ю. В. Саенко¹✉

Проблемы уточнения границ особо охраняемых природных территорий на примере Прибайкальского и Забайкальского национальных парков

¹Сибирский государственный университет геосистем и технологий,
г. Новосибирск, Российская Федерация,
e-mail: pro@zakon-saenko@ru

Аннотация. в статье анализируются историко-правовые предпосылки возникновения системных проблем в определении границ национальных парков России. На примере Прибайкальского и Забайкальского национальных парков обозначены ключевые коллизии, связанные с общими проблемами пересечения земель национальных парков с населенными пунктами и сельскохозяйственными угодьями, а также проблемы необоснованного отождествления зон особо с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ) и зонообразующих объектов – «собственных» земель национальных парков. Предлагаются меры по комплексному решению названных проблем.

Ключевые слова: национальные парки, особо охраняемые природные территории (ООПТ), границы ООПТ, правовой режим земель, земельные споры, Прибайкальский национальный парк, Забайкальский национальный парк

Yu. V. Saenko¹✉

Problems of clarifying the boundaries of specially protected natural territories on the example of the Baikal and Trans-Baikal National Parks

¹Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation,
e-mail: pro@zakon-saenko@ru

Abstract. The article analyzes the historical and legal prerequisites for the emergence of systemic problems in defining the boundaries of national parks in Russia. Using the example of the Baikal and Trans-Baikal National Parks, the key conflicts related to the common problems of the intersection of national park lands with settlements and agricultural lands, as well as the problems of unjustified identification of zones with special conditions of use of territories (ZOUIT) and zone-forming objects – the "own" lands of national parks are identified. Measures are proposed to comprehensively address these problems.

Keywords: national parks, specially protected natural areas, boundaries of protected areas, legal regime of lands, land disputes, Baikal National Park, Zabaikalsky National Park

Введение

Формирование отечественной системы национальных парков (далее – НП) началось в условиях отсутствия четкого понимания их функциональной и правовой модели. С одной стороны, было ясно, что создание новых туристических маршрутов на территориях, которыми никто не управляет, ставит под угрозу их экологическую безопасность, с другой – в эпоху безраздельного господства госу-

дарственной собственности на землю – невозможно было предвидеть будущие конфликты с частными собственниками, чьи участки вошли в границы особо охраняемой природной территории.

Методы и материалы

Структурно образованные в то время нацпарки можно разделить на два типа: 1 тип – НП, состоящие исключительно из «природоохранного ядра», изъятых из хозяйственного использования (например, Забайкальский НП, образованный в 1986 году); 2 тип – НП, включающие, помимо ядра, территории иных пользователей, которые остаются в хозяйственном обороте с установленными ограничениями (например, Прибайкальский НП, образованный в 1986 году) [1]. Создание НП второго типа было продиктовано необходимостью найти баланс между охраной природы и поддержкой местной экономики [2]. Этот подход, весьма актуальный для дотационных регионов, сохранился и в современном законодательстве [3].

Несмотря на изначальную логику формирования НП, проблема определения их границ остается предметом острых дискуссий. Причиной является наличие в пределах этих границ значительного числа земельных участков, право собственности на которые оспаривается уполномоченными органами в судебном порядке.

Результаты

Большинство проблем связано с системными ошибками на этапе проектирования, когда в исходные границы НП под видом земель лесного фонда включались многочисленные населенные пункты. Данное обстоятельство не учитывалось при подаче исков в защиту имущественных интересов Российской Федерации и при вынесении судебных решений об удовлетворении требований, что приводило к массовому нарушению прав местных жителей. Реагируя на эту проблему, законодатель закрепил в 2020 году [4] принцип неприкосновенности частной собственности в границах населенных пунктов. Однако данная мера носила половинчатый характер.

Во-первых, законодатель не разрешил судьбу тех территорий в границах населенных пунктов, которые на момент вступления данного федерального закона в силу уже были переданы в федеральную собственность на основании судебных решений. В результате возникли правовые аномалии - «природоохранные анклавы» внутри населенных пунктов, правовой режим которых требует отдельного урегулирования.

Во-вторых, установленные законом ограничения не позволяют легализовать права на земельные участки в населенных пунктах, если те отнесены к федеральной собственности, возникшей в силу факта предоставления земель в пользование НП [5]. Из-за этой правовой коллизии жители сразу нескольких населенных пунктов в Забайкальском НП лишены возможности воспользоваться положениями указанного федерального закона. Несмотря на признание в судебном порядке права собственности на жилые дома по приобретательной давности, граждане не могут оформить права на землю под этими объектами [6-8].

Отдельный пласт судебных конфликтов связан с принципиально ошибочным отождествлением судами территорий «природоохранного ядра» НП и «территорий иных пользователей», включенных в границы НП без изъятия их из хозяйственной эксплуатации. Несмотря на очевидное различие правовых режимов, суды длительное время не проводили между ними различий [9]. В частности, следствием этой правовой ошибки применительно к территориям Прибайкальского НП стало масштабное изъятие в федеральную собственность продуктивных сельхозугодий. Данная проблема приобрела настолько системный характер, что потребовала создания в апреле 2023 года специальной комиссии при губернаторе Иркутской области для урегулирования проблемных вопросов режимов сельхозугодий в границах НП [10]. В это же время, пока заседала комиссия, суды продолжали удовлетворять иски к частным собственникам об изъятии их земель, что приводило к принятию неправосудных решений, нарушающих баланс между природоохранными интересами и правами граждан.

Разрешение данной правовой коллизии потребовало вмешательства Конституционного Суда Российской Федерации. Однако его позиция оказалась неединообразной: если применительно к Тункинскому НП [11], где были точно такие же проблемы, Суд дал четкие правовые ориентиры, то в случае с Прибайкальским НП, несмотря на схожий характер проблем, он счел необходимым переложить окончательное решение вопроса на законодателя [12]. Возникший вследствие этого правовой вакуум сохраняется по настоящее время и имеет далеко идущие последствия, что ставит под угрозу продовольственную безопасность не только Ольхонского района, но и всего региона в целом.

К общему комплексу правовых коллизий добавляются споры о принципиальной корректности установления территориальных пределов НП в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), что также хорошо видно на примере Прибайкальского НП, где и суды, и Минприроды России необоснованно отождествляют зоны с особыми условиями использования территории (ЗОУИТ) и зонообразующий объект [13] (объект прав федеральной собственности).

Дело в том, что исходные параметры Прибайкальского НП были определены Постановлением Совета министров РСФСР от 13.02.1986 №71 [14], которым в пользование ему было предоставлено 306 тыс. га земель (170 тыс. га лесохозяйственного хозяйства и 136 тыс. га гослесфонда). Дополнительно в состав парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации было включено 112 тыс. га земель сельскохозяйственных предприятий.

Последующее кадастровое уточнение границ предоставленных земель подтвердило площадь в 302 828,35 га, а право госсобственности на лесной фонд зарегистрировано на 305 297 га. Эти данные сопоставимы с первоначальными, что свидетельствует об отсутствии проблем с идентификацией «ядерных» территорий парка.

Однако судебная практика ориентируется не на данные о площадях объекта прав, внесенные в ЕГРН, а на Генеральную схему НП, одобренную решением Иркутского облисполкома от 19.12.1990 № 551 [15], и описание границ, утвержденное Федеральной службой лесного хозяйства России 01.05.1993 [16]. Впоследствии на

основании этих же документов в ЕГРН были внесены сведения о ЗОУИТ общей площадью 524 806,48 га. Нужно заметить, что в 2020 году внесение сведений о данных границах ЗОУИТ Ольхонское районное муниципальное образование попыталось оспорить в Кировском районном суде города Иркутска в рамках административного дела №2А-3376/2020, однако получило отказ, с мотивировкой, что Росреестр выполнял техническую функцию и его действия в данном случае не могут быть оспорены. Впоследствии при рассмотрении земельных споров данными о площади ЗОУИТ Прибайкальского НП суды стали усиливать мотивировки своих решений, утверждая, что в ЕГРН внесены сведения о тех границах, в которых и был создан НП в 1986 году [17-22].

По мнению Минприроды России «Решение №551 было направлено на сохранение указанных природных объектов. При этом необходимость *уточнения границ ООПТ за счет выделения дополнительных прилегающих к нему земель* было обусловлено неразрывной взаимосвязью объектов землепользования, являющихся единой и уникальной экосистемой» [23].

В числе прочего. Минприроды России указывает, что такое «*уточнение границ ООПТ на местности согласно Схеме [24] как акт реализации полномочий Иркутского облисполкома по территориальному планированию и охране окружающей среды произведено в соответствии с природоохранными и градостроительными задачами, предполагающими возможность включать не только земли, в количественном отношении определенные актом о создании ООПТ [25], но и прилегающие территории, необходимые для обеспечения функционирования парка как единой природно-хозяйственной системы (включая акватории, охранные зоны, зоны влияния)*» [23].

Если считать, что таким образом государство поставило на учет территории, включенные в состав НП, то становится очевидно, что разница между исходной площадью охранной зоны (112 000 га) и сведениями, внесенными в кадастр (площадь ЗОУИТ имеет размер 524 806,48 га) составляет 412 806, 48 га. Для такого существенного увеличения территории охранной зоны НП должно быть весомое обоснование. Видится, что вышеуказанных документов в данном случае было явно недостаточно.

Если же считать, что в данную площадь (524 806, 48 га) также вошли территории, изначально предоставленные Прибайкальскому НП (1986г.), то разрыв значений (418 000 и 524 806, 48) также составляет более сотни тысяч гектар, что никак *нельзя признать уточнением границ НП*. Кроме того, как объект прав в данной площади Прибайкальский НП в ЕГРН не уточнялся.

К сказанному добавим, что, как недавно выяснилось, уже после принятия Решение №551 Правительство Российской Федерации 4 декабря 1991 года вынесло поручение №ЕГ-8-40982 о создании комиссии и проведении экспертизы, согласованной Иркутским облисполкомом новой схемы НП, по результатам которой было установлена *невозможность ее утверждения* в представленном виде. При этом архивная документация свидетельствует о том, что комиссия рассматривала площадь НП, равную 449 600 га [26].

Таким образом очевидно, что позиция Минприроды России сегодня только усиливает системные противоречия, порожденные судами, что также подтверждает

сравнительный анализ площадей, указанный в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительный анализ площади национального парка согласно различным источникам

Документ, устанавливающий площадь	Установленная площадь, га
Постановление Совета Министров РСФСР от 13.02.1986 №71	306 000
Данные ЕГРН об уточнении границ земельных участков, предоставленных в пользование национальному парку	305 297
Сведения ЕГРН о государственной регистрации прав на земельные участки, предоставленные в пользование национальному парку	302 828,35
Поставлено на ГКУ на основании оспариваемого НПА от 19.12.1992г., которым была одобрена и согласована Схема генерального плана организации национального парка	524 806,48
Площадь национального парка, представленная на экспертизу по поручению Правительства РФ	449 600 га [27]

Сегодня суды, разрешая споры с частными собственниками, по-прежнему не различают границы самого НП как объекта прав и границы ЗОУИТ. Это приводит к тому, что ограничительный режим, предназначенный для земель, непосредственно предоставленных НП, ошибочно применяется к сотням тысяч гектаров иных территорий, включая населенные пункты и сельхозугодья, создавая правовой вакуум и блокируя их развитие.

Следует особо отметить, что сложности, связанные с корректировкой сведений о границах ООПТ, особенно на Байкале, усугубляются не только технико-юридическими барьерами, но и высокой степенью публичной политизации вопроса. Любые инициативы по исправлению ошибок в установлении местоположения их границ сталкиваются с активным противодействием со стороны экологически ориентированной общественности. Как отметил Н. П. Николаев, «идеи спасения планеты... стали предметом религиозной веры миллионов» [28].

Обсуждение

Для комплексного решения проблем, видится целесообразным проведение комплекса мероприятий по инвентаризации территорий НП с целью выявления анклавных участков, относящихся к землям населенных пунктов и иным категориям земель, в первую очередь к сельскохозяйственным территориям.

Реализация данной задачи требует применения интегративной методологии, сочетающей инструментарий экологического обследования, применяемого в отношении ООПТ, с технологиями комплексных кадастровых работ, регламентированных Федеральным законом № 218-ФЗ «О кадастровой деятельности» [29]. По результатам инвентаризации возможны следующие варианты правового урегулирования:

– возврат соответствующих территорий в ведение муниципальных образований и иных правообладателей. В числе прочего, данная процедура включает

корректировку правоустанавливающей документации ООПТ посредством изменения правового режима отдельных участков с «земли, предоставленные в пользование» на «земли, включенные в состав без изъятия из хозяйственного оборота»;

– выявление и изъятие незаконно используемых земельных участков, находящихся в неправомерном владении третьих лиц.

Заключение

Следует подчеркнуть, что судебный порядок разрешения подобных коллизий демонстрирует свою неэффективность. Ограниченность процессуальных средств, включая временные рамки судопроизводства, не позволяет осуществить всесторонний анализ проблемы и детальное изучение архивных материалов. Кроме того, возложение расходов на дорогостоящие геодезические и историко-архивные изыскания на граждан, не причастных к возникновению данных правовых коллизий, создает несоразмерное бремя, что противоречит принципам справедливости и правовой определенности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Саенко, Ю. В. Историко-правовой анализ процесса включения в границы Забайкальского национального парка земель населенных пунктов (на примере поселка Чивыркуй): монография / Ю. В. Саенко. – Иркутск: Принт Лайн, 2024. – 176 с.
2. Забелина, Н. М. Забайкальский национальный парк / Н. М. Забелина. – Москва : Мысль, 1987. – 170 с.
3. Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 30.12.2020 №505-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Постановление Совмина РСФСР от 12.09.1986 №401 «О создании Забайкальского национального парка в Бурятской АССР».
6. Решение Баргузинского районного суда от 20.05.2010 г. по гражданскому делу № 2-100/2010.
7. Решение Баргузинского районного суда от 29.06.2010 г. по гражданскому делу № 2-109/2010.
8. Решение Баргузинского районного суда от 21.09.2010 г. по гражданскому делу № 2-162/2010.
9. Качушкин С.В. Проблема соотношения правовых режимов территорий национальных парков и расположенных на них населенных пунктов в Российской Федерации // Экологическое право. 2020. N 5. С. 36 - 39.
10. О межведомственной комиссии по урегулированию вопросов, связанных с особым статусом и хозяйственной эксплуатацией земель сельскохозяйственного назначения, включенных в состав Прибайкальского национального парка: Распоряжение Губернатора Иркутской области от 11.04.2023 №115-р // Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 №2742-О «По запросу Главы Республики Бурятия - Председателя Правительства Республики Бурятия о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 постановления Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года №282 «О создании национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР»
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.2025 №23-П «По делу о

проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР "О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области" в связи с запросом Правительства Иркутской области»

13. Пархоменко Д.В. Зоны с особыми условиями использования территории как объект исследования в рамках судебной землеустроительной экспертизы. *Теория и практика судебной экспертизы*. 2025;20(3):93-98. <https://doi.org/10.30764/1819-2785-2025-3-93-98>

14. Постановление Совмина РСФСР от 13.02.1986 №71 «О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области»

15. Решение Исполнительного комитета Иркутского областного Совета народных депутатов «О схеме генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка» от 19.12.1990 №551 // Областное государственное казенное учреждение Государственный архив Иркутской области. Фонд Р-3523, Опись 1 Дело 35, лист 4-5.

16. Описание границ Прибайкальского ГПНП, утвержденное заместителем руководителя Федеральной службы лесного хозяйства России В.К. Филимоновым 11.05.1993 // Областное государственное казенное учреждение Государственный архив Иркутской области. Фонд Р-3523, Опись 1, дело 77, лист 5-6.

17. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 08.07.2021 N 88А-11947/2021 (УИД 38OS0000-01-2019-000233-75).

18. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.10.2021 N 88А-18003/2021 по делу №2а-3370/2020 (УИД 38RS0032-01-2020-003424-49).

19. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04.08.2022 N 88-12786/2022 (УИД 38RS0018-01-2021-000027-37).

20. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29.09.2022 N 88-17241/2022 (УИД 38RS0031-01-2021-003594-93).

21. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2023 N 88-1942/2023 (УИД 38RS0018-01-2021-000192-27).

22. Определение Верховного Суда РФ от 13 сентября 2021 г. №302-эс21-15284.

23. Возражения Минприроды России по административному делу №3а-7/2025, рассматриваемому Иркутским областным судом по правилам административного судопроизводства (УИД 38OS0000-01-2024-000227-76) //Материалы административного дела №3а-7/2025. Том 5 // Исковые требования: О признании недействующим со дня принятия Решения Исполнительного комитета Иркутского областного совета народных депутатов от 19.12.1990 №551 «О схеме генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка» (далее по тексту Решение Иркутского облисполкома №551).

24. Генеральная схема национального парка, одобренная и согласованная решением исполкома Иркутского областного совета народных депутатов от 19 декабря 1990 года №551.

25. Постановление Совмина РСФСР от 13.02.1986 №71 «О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области».

26. Фонд №10128, опись №1, единица хранения №389: Экспертные заключения по Схеме генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка, разработанной институтом «Ленгипрогор» в 1989 году, подготовленное по поручению Правительства Российской Федерации от 04.12.1991 №8Г-8-40982.

27. Фонд №10128, опись №1, единица хранения №389: Экспертные заключения по Схеме генерального плана организации Прибайкальского государственного природного национального парка, разработанной институтом «Ленгипрогор» в 1989 году, подготовленное по поручению Правительства Российской Федерации от 04.12.1991 №8Г-8-40982.

28. Николаев, Н. П. Новая мировая религия. Опыт сравнительного размышления о планетаризме / Н. П. Николаев. Издательский дом «Городец», 2023. – 472 с.

29. О кадастровой деятельности : Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Ю. В. Саенко, 2026