

# **УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

## **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

**Уполномоченного по правам человека в Иркутской области  
по проблемам реализации и ограничениям прав граждан,  
проживающих на территории Центральной экологической зоны  
в границах Байкальской природной территории, в условиях  
действующего природоохранного законодательства**

**Иркутск-2024**

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», пунктом 3 статьи 22 Закона Иркутской области от 2 апреля 2021 года № 23-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», Уполномоченный по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) может направлять в Законодательное Собрание Иркутской области, Губернатору Иркутской области, в Правительство Иркутской области, иные органы и организации доклады по отдельным вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В докладе представлена информация по проблемам реализации и ограничениям прав граждан, проживающих в границах Байкальской природной территории (далее – БПТ), в условиях действующего природоохранного законодательства.

В целях полного, всестороннего и объективного рассмотрения обозначенных в специальном докладе проблем, в докладе использованы данные, предоставленные органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, расположенных на территории Центральной экологической зоны БПТ (далее – ЦЭЗ БПТ), материалы судебной практики.

В ходе работы над настоящим докладом на основе информации, предоставленной органами местного самоуправления муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ, Уполномоченным выявлены и иные проблемы, которые не обусловлены природоохранным законодательством, но также, имеющие важное значение для реализации прав граждан, которые отражены в Ежегодном докладе Уполномоченного за 2023 год.

Уполномоченный направляет специальный доклад в Законодательное Собрание Иркутской области, Губернатору Иркутской области, в Правительство Иркутской области, министерство лесного комплекса Иркутской области, прокуратуру Иркутской области, Байкальскую межрегиональную природоохранную прокуратуру.

Доклад опубликован на официальном сайте Уполномоченного ([www.upch38.ru](http://www.upch38.ru)).

*Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9 Конституции Российской Федерации)*

В рамках реализации международных обязательств Российской Федерации по Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972) был принят Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее – Закон об охране озера Байкал), которым определены правовые основы охраны озера Байкал, являющегося объектом Всемирного природного наследия, и введено понятие БПТ (Байкальская природная территория).

В целях сохранения уникальной экологической системы озера Байкал и предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ее состояние, осуществлено экологическое зонирование БПТ<sup>1</sup>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 года № 1641-р утверждены границы БПТ и ее экологических зон – центральной экологической зоны, буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния.

Рациональное природопользование, предполагающее введение определенных экологических ограничений в зависимости от территориального зонирования, безусловно, затрагивает различные сферы жизнедеятельности человека, в том числе порождает конфликты между публичными и частными интересами.

Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях неоднократно отмечено, что законодателем должны предусматриваться требования экономической обоснованности, соблюдения баланса частных и публичных интересов, не вызывающие сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности соответствующих условий природопользования.

Ограничение прав, в том числе имущественных, является одним из способов обеспечения экологической безопасности. Вместе с тем, устанавливаемые законом ограничения должны быть обоснованы, разумны и оправданы, достаточны и соразмерны предполагаемой угрозе экологической безопасности.

В Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года<sup>2</sup> (далее – Стратегия) акцентируется, что правовое

---

<sup>1</sup> Пункт 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2000 года № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон».

<sup>2</sup> Утверждена Законом Иркутской области от 10.01.2022 № 15-ОЗ.

регулирование в области охраны озера Байкал является отдельной масштабной проблемой, в высшей степени актуальной для Иркутской области, а также содержится тезис о необходимости решения такой ключевой задачи, как нахождение баланса между интересами людей, проживающих в субъектах Российской Федерации, располагающихся на берегах Байкала, и требованиями природоохранного законодательства.

Кроме того, в Стратегии, с учетом сложившейся в Иркутской области ситуации, обращено внимание на то, что в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, занятые объектами, включенными в Список всемирного наследия, ограничиваются в обороте, в частную собственность не предоставляются.

Следует отметить, что данный запрет обоснованно вызывает рост социальной напряженности, поскольку:

- лишает многодетные семьи, а также иные льготные категории граждан установленного законодательством права на бесплатное получение в собственность земельного участка, расположенного в Центральной экологической зоне БПТ;

- не позволяет гражданам, юридическим лицам, оформить в собственность земельные участки под объектами недвижимости, находящимися в их собственности до признания озера Байкал объектом всемирного наследия;

- негативно сказывается на инвестиционной привлекательности БПТ, в том числе с учетом необходимости развития внутреннего туризма.

Как обозначено в Стратегии, неурегулированными остаются вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности и социально-экономическим развитием Прибайкальских территорий, расположенных в границах Прибайкальского национального парка, внесенные в единый государственный реестр объектов недвижимости 27 мая 2020 года.

Уполномоченным, в свою очередь, на отдельные проблемные вопросы, связанные с экологическими ограничениями, обращалось внимание в Ежегодном докладе за 2021 год, в связи с чем, были даны рекомендации по разрешению ситуации.

С начала 2023 года ситуация по влиянию правоприменения положений Закона об охране озера Байкал на реализацию прав граждан, проживающих на территории Байкальской природной территории находится у Уполномоченного на особом контроле.

Многочисленные проблемы жителей указанной территории, сталкивающихся с ограничениями их жизнедеятельности в связи с реализацией экологического законодательства, были обозначены на совместном заседании Палаты городских поселений и Палаты муниципальных образований БПТ.

В целях детального изучения сложившейся ситуации Уполномоченным проведена выездная рабочая встреча с мэром и главами поселений

Ольхонского района. В ходе встречи обозначены вопросы, которые возможно решить только через снятие ряда жестких ограничений, установленных действующим природоохранным законодательством (невозможность проведения мероприятий по строительству качественных дорог, берегоукреплению, организации новых мест захоронения и т.п.).

Кроме того, для непосредственного изучения ситуации Уполномоченным осуществлен выезд в Онгуренское сельское поселение Ольхонского муниципального района, о многочисленных проблемах жителей которого сообщено главой поселения.

В ходе рабочей поездки проведена встреча с населением, депутатами Думы Онгуренского сельского поселения, на которой жители поделились проблемами, много лет остающимися нерешенными в связи с экологическими ограничениями.

К сожалению, по результатам работы с жалобами граждан, в том числе коллективными, обращениями глав муниципальных образований, входящих в БПТ, по итогам встреч с населением во время выездных мероприятий в наиболее проблемные территории, в частности в Еланцынское, Онгуренское, Хужирское муниципальные образования Ольхонского муниципального района в 2023 году, Уполномоченный вынужден констатировать наличие ряда острых вопросов, которые требуют незамедлительного решения, поскольку сложившаяся в настоящая время ситуация противоречит интересам местного населения, и препятствуют комплексному развитию территорий, на которых оно проживает.

Вышеуказанное подтверждается статическими данными по демографической ситуации в ряде муниципальных образований ЦЭЗ БПТ, предоставленными Иркутскстатом, по состоянию на 1 января 2023 года в сравнении с данными на 1 января 2022 года.

С учетом данных Иркутскстата по естественному приросту населения и по миграционным процессам (внутрирегиональные, межрегиональные) в большинстве муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ прослеживается снижение численности населения.

Так, в большинстве муниципальных образованиях поселенческого уровня отмечается либо отсутствие или незначительный уровень естественного прироста, например, Куретское и Шара-Тоготское сельские поселения, либо количество умерших превышает число родившихся.

В преимущественном числе муниципальных образований прирост по численности населения за год составил 1-2 человека.

Анализ данных по распределению мигрантов, в свою очередь показал, что убывают преимущественно граждане в трудоспособном возрасте.

С учетом информации, полученной по запросам Уполномоченного из органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в ЦЭЗ БПТ, можно выделить несколько ключевых сфер общественных отношений, в которых просматривается необходимость принятия управленческих решений, способствующих защите прав граждан:

земельные и имущественные отношения, правоотношения в области жилищно-коммунального, дорожного хозяйства, транспорта, энергетики и связи, использования природных ресурсов и другие.

При этом ряд вопросов носит локальный характер, обусловленный особенностями географического расположения отдельных населенных пунктов в ЦЭЗ БПТ, и земельного потенциала муниципального образования, накопленного до введения экологических ограничений.

В частности к таким вопросам можно отнести проблематику организации мест захоронения. В большинстве муниципальных образований зоны ЦЭЗ БПТ в настоящее время проблема не подтверждается ввиду наличия действующих муниципальных кладбищ, земельные участки под которые были оформлены в муниципальную собственность до введения экологических ограничений, и ресурсы которых не исчерпаны.

Вместе с тем данная проблема актуальна на территории Байкальского муниципального образования в связи с отсутствием мест на кладбище и невозможностью организации новых мест для захоронения. В Еланцынском муниципальном образовании остро стоит вопрос оформления мест для кремации умерших, а указанный ритуал является традиционным у местного населения. В Бугульдейском муниципальном образовании действующее кладбище в д. Куяда не может быть оформлено в муниципальную собственность по причине его нахождения на территории ФГБУ «Заповедное Прибайкалье».

Также по информации органов местного самоуправления муниципальных образований в зоне ЦЭЗ БПТ, сообщающих о проблемах транспортной доступности для населения, проблема не во всех случаях связана с природоохранными ограничениями.

Однако ненормативное состояние дорог в направлении Онгуренского муниципального образования Ольхонского района, а именно до д. Зама, с. Онгурен, д. Кочериково, непосредственно связано с необходимостью задействования для строительства и реконструкции дорог земельных участков, проходящих по территории Прибайкальского национального парка, который простирается на 490 км вдоль байкальского побережья – от поселка Култук на юге до мыса Кочериковского на севере.

Ввиду сложностей с проектированием и согласованием строительства (реконструкции) дорог, пролегающих, в том числе по территории Прибайкальского национального парка, местное население лишено права на безопасные и качественные дороги, не говоря уже о праве на пользование услугами автомобильного транспорта по регулярным маршрутам.

Фактическое отсутствие дорог оказывает влияние и на иные сферы жизнедеятельности населения Онгуренского муниципального образования, в том числе в сфере обращения с бытовыми отходами, поскольку региональный оператор РТ-НЭО не обеспечивает вывоз твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) из населенных пунктов, в связи с

невозможностью проезда специализированной техники, а также отсутствием оборудованных площадок для сбора ТКО.

Как сообщено по запросу Уполномоченного министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области, осуществление вывоза ТКО с территории Онгуренского муниципального образования осложнено ввиду неудовлетворительного состояния дорожного полотна, аварийности мостовых сооружений, отсутствием эксплуатирующей организации ответственной за содержание данной дороги. Передвижение специализированной техники осуществляется до населенного пункта Курма.

Прямые договоры на оказание услуг по вывозу ТБО с гражданами не заключаются. Расстояние до полигона бытовых отходов в местности Имел-Кул составляет около 115 км.

Как сообщается администрацией Ольхонского районного муниципального образования, в настоящее время в целях приведения автомобильной дороги «Курма-Онгурен» в нормативное состояние проводится процедура оформления и передачи указанной дороги в областную государственную собственность. Кроме того, принято решение о создании площадки временного накопления ТКО со сроком накопления до 11 месяцев при условии раздельного сбора отходов.

Не менее неблагоприятной в с. Онгурены является ситуация с обращением жидких коммунальных отходов (далее – ЖКО). Так, при посещении объектов социального назначения (школа, детский сад, фельдшерско-акушерский пункт) Уполномоченным установлено, что новые санузлы и канализационное оборудование указанных социальных объектов не эксплуатируются в связи с невозможностью утилизации ЖКО.

Следует отметить, что проблемы вывоза твердых и жидких коммунальных отходов актуальны и для других муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ (таблица 1).

При этом обращение с отходами является одним из показателей уровня социально-экономического развития региона и экологической культуры граждан.

К основным проблемам в области обращения с отходами относятся недостаточность объектов инфраструктуры, в частности объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов; недостаточность мест (площадок) длительного накопления отходов; удаленность полигонов коммунальных отходов от населенных пунктов; ненормативное состояние или отсутствие дорожной сети.

**Таблица 1**

№	Вывоз твердых коммунальных отходов (ТКО) не осуществляется или затруднен	Вывоз жидких коммунальных отходов (ЖКО) не осуществляется или затруднен	Причины
<b>Ольхонский район</b>			
1	Онгуренское МО: вывоз ТКО	Онгуренское МО: вывоз	Общая проблема по

	<p>региональным оператором РТ-НЭО не осуществляется, прямые договоры с гражданами не заключаются, контейнерные площадки в соответствии с санитарными требованиями не оборудованы;</p> <p><i>Куретское МО:</i> в д. Баганта оборудованная контейнерная площадка отсутствует, вывоз ТБО не осуществляется;</p> <p><i>Бугульдейское МО:</i> во всех населенных пунктах региональный оператор РТ-НЭО прямые договоры с гражданами не заключает, работает по договорам оферты. Отдаленность полигона м. Имел-Кутул вывоз на расстояние 80 км и более от населенных пунктов.</p>	<p>ЖКО не осуществляется, канализационное оборудование в социальных объектах (школе, детском саду, ФАПе) не функционирует;</p> <p><i>Хужирское МО:</i> удаленность расположения полигона по приему ЖКО значительно увеличивает стоимость услуги лицензированных организаций;</p> <p><i>Еланцынское МО:</i> высокая стоимость услуги в связи с удаленностью полигона в Имел-Кутул;</p> <p><i>Бугульдейское МО:</i> нет пунктов приема ЖКО, вывоз на расстояние 80 км и более от населенных пунктов</p>	<p><b>вывозу ТКО:</b> большие расстояния до полигона бытовых отходов в м. Имел-Кутул. Так, расстояние от Онгуренского МО до полигона твердых бытовых отходов в местности Имел-Кутул составляет <b>около 115 км.</b></p> <p><b>Общая причина по вывозу ЖКО:</b> У органов местного самоуправления отсутствуют необходимые материальные и кадровые ресурсы для реализации мероприятий по проектированию и строительству современных канализационных очистных сооружений (КОС) отвечающих требованиям природоохранного законодательства.</p>
<b>Слюдянский район</b>			
2	<p><i>Слюдянское ГП:</i> проблема обращения со строительными отходами, образующихся при ремонте жилых помещений, сноса частных жилых домов, вывоз которых не относится к зоне ответственности регионального оператора РТ-НЭО</p> <p><i>Култукское МО:</i> в п. Широкая, п. Ангасольская с региональным оператором РТ-НЭО отсутствуют прямые договоры с гражданами, вывоз ТКО не осуществляется.</p> <p><i>Маритуйское МО:</i> нет договоров с региональным оператором РТ-НЭО по вывозу ТКО</p>	<p><i>Байкальское ГП:</i> вывоз ЖКО, образующихся в процессе деятельности объектов социального назначения на территории Байкальского муниципального образования, <b>организован только в п. Солзан.</b></p>	<p>Отсутствие нормативного правового регулирования вопроса обращения со строительными отходами. Удаленное расположение полигона промышленных отходов, например, от г. Слюдянка -150 км.</p> <p>Отсутствие оборудованных площадок для сбора ТКО, а также транспортная недоступность ввиду отсутствия автомобильных дорог, вывоз ТКО только посредством железнодорожного транспорта КБЖД. Месторасположение Маритуйского МО</p>
<b>Иркутский район</b>			
3	<p><i>Листвянское МО:</i> проблема с вывозом ТКО из населенного пункта п. <b>Большие Коты</b></p>		<p>Отсутствие дорожной сети для проезда специализированной техники.</p>



		Специализированные водные суда по вывозу ТКО в Иркутской области отсутствуют.
--	--	---

Органами местного самоуправления муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ в адрес Уполномоченного направлены не только информация о проблемах, но и предложения по разрешению ситуации в сфере обращения с бытовыми отходами.

В частности, администрацией Ольхонского района для создания эффективной системы обращения с отходами на территории района предлагается произвести реконструкцию полигона в м. Имел-Кутул, включающую в себя рекультивацию существующего полигона и обустройство мусоросортировочной станции.

Администрация Слюдянского городского поселения обозначила проблему неразрешенности вопроса со строительными отходами, образующихся при ремонте жилых помещений, сносе частных жилых домов, вывоз которых не относится к зоне ответственности регионального оператора РТ-НЭО. В связи с этим предлагается уточнение положения Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в части введения понятия строительных отходов, образованных в жилищах граждан, и дальнейшего определения механизма финансирования за счет тарифа регионального оператора (увеличение тарифа за счет расходов, связанных с обращением со строительными отходами домохозяйств). Нерешенность вопроса провоцирует жителей поселений к складированию строительных отходов в лесах, сельхозугодьях, что наносит безусловный экологический вред.

**В связи с этим Правительству Иркутской области, министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области рекомендуется обратить внимание на проблемы, поднимаемые органами местного самоуправления, и предлагаемые пути их решения, в том числе посредством реализации правотворческих инициатив на федеральном уровне.**

Еще одной немаловажной проблемой, выявленной Уполномоченным в ходе работы над коллективным обращением жителей Онгуренского муниципального образования, является *диспропорция в обеспечении электроэнергией отдельных населенных пунктов и местностей* Ольхонского района, что подтверждается информацией, предоставленной органами местного самоуправления (Таблица 2).

Таблица 2

Отсутствует централизованное электроснабжение	Электроснабжение обеспечивается не круглосуточно альтернативными способами	Причины
22 населенных пункта:	Онгуренское МО: с. Онгурен	Централизованное

<p><i>Онгуренское МО:</i> с. Онгурен, д. Зама, д. Кочерикова;  <i>Куретское МО:</i> д. Баганта;  <i>Хужирское МО:</i> п. Узуры и п. Песчаная, заимка Усык;  <i>Еланцынское МО:</i> Бухта. Крестовая, м. Широкая Падь, заимка Марта, м. Долой Бухта, заимка Эптэй, заимка Загалмай, заимка, Булык, заимка Нарин-Хурей, заимка Иликшин, д. Бутухей, заимка Ангусо-Елга, м. Халы, м. Озера, м. Нуры;  <i>Шара-Тоготское МО:</i> д. Кучулга</p>	<p>электроснабжение осуществляется <b>по графику:</b>  с 10.00 до 15.00  с 18.00 до 01.00</p> <p><i>Хужирское МО:</i> п. Узуры, п. Песчаная, з. Усык (переносные дизель-генераторы на частных подворьях)</p>	<p>электроснабжение требует проектирования и строительства линий электропередач, что в том числе затруднено ввиду необходимости отвода земельных участков, экспертизы документов, согласование проектной документации и т.п., обусловленных природоохранным законодательством.</p> <p>В с. Онгурен требуется модернизация комбинированной ветро-солнечной станции</p>
---	--	---

Во время выезда в Онгуренское муниципальное образование установлено, что электроэнергия, вырабатываемой дизель-генераторной установкой, недостаточно для бесперебойного обеспечения электроснабжения поселка даже в условиях некруглосуточной подачи электроэнергии (с 10.00 до 15.00 и с 18.00 до 01.00).

Работа над коллективным обращением велась Уполномоченным по направлениям оказания содействия в модернизации ветро-солнечной станции, выведенной в 2021 году из эксплуатации ООО «Облкоммунэнерго-Сбыт» по причине неисправностей большей части оборудования, и по обеспечению населения электроэнергией в круглосуточном режиме.

По информации министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области, например, для подключения с. Онгурен к сетям централизованного электроснабжения, необходимо строительство порядка 70 км воздушной линии электропередачи Курма-Онгурен.

По инициативе Уполномоченного, направленной в адрес Губернатора Иркутской области, проблема была частично решена путем выделения Онгуренскому муниципальному образованию дополнительной дизельной электростанции. Кроме того, министерством жилищной политики и энергетики Иркутской области прорабатываются варианты решения вопроса по модернизации ветро-солнечной станции.

Вместе с тем открытым остается вопрос с обеспечением круглосуточного режима энергоснабжения с. Онгурены, который связан с установленным в 2023 году Службой по тарифам Иркутской области тарифа ООО «Облкоммунэнерго-Сбыт» в размере 28,19 руб./кВт.ч с показателями на уровне 12 часов в сутки.

Следует отметить, что длительное отсутствие электроэнергии приводит к падению мощности источника питания базовой станции ПАО «Ростелеком», обеспечивающей мобильную связь. По информации

министерства цифрового развития и связи Иркутской области подключение альтернативного источника питания данной станции не представляется возможным, требуется комплексное решение вопроса электроснабжения населенного пункта.

В связи с этим, жителям мобильная связь доступна в ограниченном объеме, а качество мобильной связи лишает граждан возможности пользоваться онлайн-ресурсами, без которых в условиях удаленности от районного центра, существенно осложняется реализация прав граждан на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг, на использование банковских электронных сервисов и т.п.

Проблема доступности мобильной сотовой связи установлена и в других муниципальных образованиях (таблица 3), что представляется недопустимым в условиях цифровизации всех сфер жизнедеятельности человека.

Таблица 3

№	Отсутствует мобильная связь	Неустойчивая мобильная связь	Причины
<b>Ольхонский район</b>			
1	<b>19 населенных пунктов:</b> <i>Еланцынское МО:</i> м. Крестовая, м. Широкая Падь, заимка Марта, м. Долой Бухта, заимка Эптэй, заимка Загалмай, заимка Булык, заимка Нарин-Хурей, заимка Иликшин, д. Бутухей, заимка Ангусо-Елга, м. Халы, м. Озера, м. Нуры; <i>Бугульдейское МО:</i> д. Куртун, д. Куяда; <i>Онгуренское МО:</i> д. Зама, д. Кочерикова <i>Куретское МО:</i> д. Баганта	с. Онгурен, д. Тонта, д. Улан-Нур, д. Бутухей, д. Мухор-Бурлык, заимка Борсой, д. Алагуй, д. Куреть, с. Косая Степь	<b>Общая причина:</b> экономическая, обусловленная удаленностью поселений при отсутствии дорожной сети, низкой плотностью населения, отсутствием специалистов, обеспечивающих функционирование оборудования на местах.  В с. Онгурен неустойчивость мобильной связи связана с отсутствием круглосуточного электроснабжения.
<b>Иркутский район</b>			
2	<i>Голоустненское МО:</i> п. Нижний Кочергат, на всей протяженности автодороги Иркутск – Большое Голоустное		
<b>Слюдянский район</b>			
3		<i>Слюдянское ГП:</i> п. Буровщина, п. Сухой Ручей <i>Утуликское МО:</i> п. Мангутаи, п. Муравей (отсутствует подключение к сети «Интернет»); <i>Маритуйское МО:</i> п.	

	Шумиха, п. Половинная, п. Шарьжалгай, с. Маритуй, п. Баклань, п. Понаморевка, п. Пыловка	
--	---	--

**Обращаю внимание Правительства Иркутской области, министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области на то, что отсутствие централизованного и круглосуточного электроснабжения, мобильной связи, существенно снижает качество жизни местного населения, осложняет функционирование образовательных и медицинских учреждений, и требует принятия мер по решению вопросов на региональном уровне. При этом такие меры не должны ставиться в зависимость от экономической целесообразности, труднодоступности территории, а также числа жителей, проживающих в населенных пунктах.**

Одной из самых острых проблем в муниципальных образованиях ЦЭЗ БПТ является *обеспечение граждан древесиной для собственных нужд* (таблица 4). При этом муниципалитетами подчеркивается, что нарушение прав граждан в обеспечении дровами является одним из самых социально важных вопросов.

Таблица 4

№	Для отопления	Деловая древесина	Причина
<b>Ольхонский район</b>			
	<p><i>Хужирское МО:</i> древесина выделяется в ограниченном количестве <b>5 куб.м. на одно хозяйство;</b></p> <p><i>Еланцынское МО:</i> дрова для жителей оформляются только за пределами ЦЭЗ БПТ, расстояние до делян <b>100 км.;</b></p> <p><i>Куретское МО:</i> предоставление делян для заготовки древесины производится на расстоянии <b>25-30 км.</b> от населенных пунктов и в болотистой местности (заготовка возможна только в зимний период)</p> <p><i>Бугульдейское МО, Онгуренское МО:</i> предоставление делян для заготовки древесины в удаленных труднодоступных местах</p>	<p><i>Хужирское МО:</i> предоставление древесины в целях строительства (ремонта) на о. Ольхон невозможно</p> <p><i>Бугульдейское МО:</i> большой период ожидания от подачи заявления в учреждения лесхоза до предоставления делян, отдаленность делян, отсутствие пилорам для обработки строительной древесины</p>	Полный запрет на заготовку древесины
<b>Слюдянский район</b>			
	<i>Слюдянское ГП:</i> обозначена проблема отсутствия дров для отопления <b>более 2043 частных домовладений,</b> в том числе многодетных семей, семей участников специальной военной операции. Невозможность	<i>Култукское МО:</i> нет возможности заготовки древесины для использования в качестве стройматериалов, что ограничивает индивидуальное жилищное	Отсутствие на территории Слюдянского ГП хозяйственной деятельности лесхозов, дрова для населения не заготавливают и не реализуют.

	<p>получения компенсации за приобретение альтернативного топлива (пиллет, древесного угля).</p> <p><i>Култукское МО, Утуликское МО, Байкальское МО:</i> ограниченное выделение делян для заготовки дров в труднодоступных местностях</p>	<p>строительства, затрудняет ремонт существующих построек</p>	<p>Низкие предельные цены на дрова, реализуемые населению (212 руб. за 1 куб.м) при реальной стоимости на частном рынке 6000 руб. за 1 куб.м)</p> <p>Отсутствуют специализированные организации, оказывающие услуги по заготовке древесины</p>
<b>Иркутский район</b>			
	<p><i>Листвянское МО:</i> заготовка дров возможна только в виде валежника. Участки для заготовки расположены на значительном удалении от населенных пунктов в труднодоступных местностях</p>		<p>Полный запрет заготовки древесины</p>

Общей проблемой для всех поселений является то, что в условиях действующих природоохранных запретов, лесные участки для заготовки древесины для собственных нужд выделяются за пределами ЦЭЗ в труднодоступных местностях, зачастую в значительной удаленности от населенных пунктов. Отмечаются факты выделения заболоченных лесных участков, на которых заготовка древесины возможна только в зимний период.

На территории Прибайкальского национального парка разрешение выдается только на заготовку в виде недревесных лесных ресурсов (валежника) либо в рамках санитарных рубок. При этом объемы проведения выборочных санитарных рубок ограничены. Вместе с тем в отдельных муниципальных образованиях, в частности в Листвянском городском поселении, участки по заготовке валежника также расположены в труднодоступных местах и на значительном расстоянии.

В качестве альтернативы, на о. Ольхон предлагается заготовка сучков, однако данный вид топлива в климатических условиях Сибири не является полноценным для печного отопления. Доставка дров с материковой части на остров является экономически невыгодной. При этом, например, в п. Хужир древесина выделяется в ограниченном количестве – всего 5 куб.м. на одно домохозяйство, что является недостаточным.

Рост социальной напряженности в связи с трудностями реализации права граждан на обеспечение древесиной для целей отопления отмечают органы местного самоуправления Слюдянского городского поселения, где сложности испытывает более 2043 частных домовладений. Последняя выделенная лесосека находится за пределами ЦЭЗ БПТ на территории Быстринского муниципального образования (для самостоятельной заготовки: рубка, пиление, погрузка, доставка в населенный пункт) исчерпает себя в 2024 году, что вызовет массовый дефицит дров для населения. Кроме того,

предложение самостоятельно осуществлять заготовку дров, как на лесосеке, так и в виде валежника непосильная задача для пенсионеров, инвалидов, членов семей участников специальной военной операции, оставшихся без помощи мужчин.

С учетом вышеуказанной информации, Правительству Иркутской области, министерству лесного комплекса Иркутской области рекомендуется дополнительно проработать проблему обеспечения граждан древесиной в целях отопления, в том числе путем достижения договоренностей с администрацией Прибайкальского национального парка (далее – ПНП), лесничествами ПНП по предоставлению возможности местному населению осуществлять контролируемую заготовку древесины для нужд отопления в виде ветровала, сухостойных деревьев и иных древесных остатков вблизи населенных пунктов, что принесет в том, числе положительный санитарный и противопожарный эффект.

Кроме того, министерству лесного комплекса Иркутской области рекомендуется провести проверки эффективности деятельности лесхозов по заготовке и реализации дров для нужд населения, поскольку по информации, в частности Слюдянского городского поселения, несмотря на наличие утвержденных предельных максимальных цен на дрова, реализуемые лесхозами заготовка древесины, ее заготовка для нужд населения, фактически не осуществляется (АУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «Качугский лесхоз»).

Также целесообразно рассмотреть предложение органов местного самоуправления по тарифному регулированию в условиях дефицита древесины альтернативных видов твердого топлива (пеллеты, древесный уголь) в целях последующего субсидирования приобретения такого топлива льготными категориями граждан.

Также в ходе работы над специальным докладом на основе информации, предоставленной органами местного самоуправления муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ, а также информации, сообщенной Уполномоченному на встречах с населением, болезненным для местных жителей является вопрос запретов и ограничений в сфере охоты и рыболовства.

В частности в Ольхонском районе острым вопросом является нарушение прав местного населения из числа членов местного охотбщества на охоту, выразившегося в значительном уменьшении площади общедоступных охотничьих угодий.

Согласно информации, предоставленной службой по охране и использованию объектов животного мира Иркутской области, в пределах ЦЭЗ БПТ площадь закрепленных охотничьих угодий на основании заключенных охотхозяйственных соглашений составляет 36,2 % от общей площади охотничьих угодий. При этом на территории Ольхонского района заключено 11 охотхозяйственных соглашений.

В 2022-2023 гг. аукционы на право заключения охотхозяйственных соглашений не проводилось, промысловая охота не осуществлялась.

Органами местного самоуправления также сообщается о многочисленных обращениях граждан из числа местного населения о разрешении спортивной рыбалки на омуля с установлением ограничений по количеству выловленной рыбы, о разрешении вылова рыбы для личных нужд в акватории Малого моря.

Кроме того, гражданами поднимаются вопросы по возрождению рыбоперерабатывающих предприятий, в том числе в целях создания рабочих мест и производства рыбных продуктов.

Все эти вопросы нуждаются в проработке органами государственной власти в Иркутской области при взаимодействии с федеральными структурами.

*В Специальном докладе Уполномоченный не может обойти проблематику земельно-имущественных отношений, которая порождает наибольшую социальную напряженность и недоверие к органам государственной власти.*

В ходе работы над обращениями граждан, информации, полученной Уполномоченным от глав муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ, выявлено то, что жесткие ограничения, установленные природоохранным и земельным законодательством, в том числе касающиеся оборота земельных участков, а также осуществления хозяйственной деятельности привело к невозможности реализации прав граждан:

- по упрощенному оформлению права собственности на земельные участки и объекты недвижимости в рамках «дачной» и «гаражной» амнистии;

- по оформлению в собственность земельных участков, объектов недвижимости гражданами, которые по каким-либо причинам не зарегистрировали такое право в Росреестре до принятия Закона об охране озера Байкал, что в свою очередь, ограничивает право граждан свободно распоряжаться имуществом, в том числе в порядке наследования и дарения.

Однако самой глобальной проблемой является истребование у граждан земельных участков, находящихся в их собственности длительное время, в собственность Российской Федерации по искам органов природоохранной прокуратуры, министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. При этом размещенные на них объекты недвижимости признаются самовольными постройками, подлежащими сносу.

В таблице 5 представлена сводная информация по вышеуказанной проблематике.

**Таблица 5**

	<b>Предоставление земельных участков льготным категориям граждан</b>	<b>Истребование земельных участков в собственность Российской Федерации. Проблемы с оформлением</b>	<b>Предоставление земельных участков сельхозназначения</b>
--	--	---	--

		права собственности на объекты недвижимости	
<b>Ольхонский район</b>			
	<i>Хужирское МО:</i> возможность предоставления земельных участков на территории о. Ольхон отсутствует для всех льготных категорий граждан, поскольку земли ограничены в обороте	В собственность РФ истребованы на основании судебных решений <b>52 земельных участка</b> , находившихся в собственности граждан, юридических лиц. Имеются случаи истребования земельных участков сельхозназначения, находившихся в собственности граждан.	Земли сельхозназначения на территории Хужирского МО расположены преимущественно вне границ населенных пунктов. Статус данных земель не определен, поскольку при образовании Прибайкальского национального парка земли были переданы без изъятия из хозяйственной деятельности. Указанное препятствует предоставлению земель гражданам.
	<i>Еланцинское МО:</i> <b>330</b> семей (из них <b>77</b> молодых семей), <b>75 жителей – участников специальной военной операции</b> , имеющих право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно. Реализация права невозможна.	1 земельный участок изъят; 5 исков по истребованию земельных участков находятся стадии рассмотрения; 1 отказ суда по искам о признании права собственности на землю в порядке наследования; 1 отказ в признании права собственности на жилой дом в силу приобретательной давности. С ноября 2023 года Минприроды России направляет апелляционные жалобы на решения Ольхонского районного суда о признании прав граждан на земельные участки в силу приобретательной давности	Земли сельхозназначения за пределами населенных пунктов гражданам не предоставляются
	<i>Шара-Тоготское МО:</i> возможность предоставления земельных участков на территории отсутствует для всех льготных категорий граждан, поскольку земли ограничены в обороте	Изымались земли в границах дачных некоммерческих товариществ со сносом садовых домов	В границах населенных пунктов земли сельхозназначения отсутствуют
	<i>Куретское МО:</i> возможность предоставления земельных участков на территории отсутствует для всех льготных категорий граждан, поскольку земли ограничены в	-	-



	обороте		
	<i>Бугульдейское МО:</i> на учете <b>20 граждан и семей</b> , в том числе 4 молодых семей, 5 многодетных семей, 11 – работников публичных учреждений. Реализация права невозможна.	При оформлении прав на ранее учтенные не оформленные объекты недвижимости, граждане получают отказ из Росреестра. В отдельных случаях гражданам приходится оформлять ранее учтенные земельные участки в собственность в судебном порядке.	Реализовать право невозможно ни в собственность, ни в пользование без проведения торгов
<b>Слюдянский район</b>			
	<i>Слюдянское ГП:</i> земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности предоставить невозможно, но граждане не желают реализовывать право на предоставление земельных участков за пределами ЦЭЗ БПТ. «Обнуление» очередности постановки на земельный учет в органах местного самоуправления в ЦЭЗ БПТ при обращении в целях постановки на учет в других муниципальных образованиях. На земельном учете в Слюдянском МО состоит <b>98 малоимущих многодетных семей</b>	Имеются препятствия в регистрации права собственности на гаражи, построенные в период с 03.05.1999 по 01.09.2018. На территории расположено <b>122 гаража</b> , которые невозможно поставить на кадастровый учет и оформить в собственность, «гаражная амнистия» не применяется в связи с необходимостью проведения экологической экспертизы	С учетом ограничений земли сельхозназначения могут предоставляться в аренду по результатам торгов
	<i>Култукское МО:</i> на земельном учете состоят <b>69 многодетных семей</b> ; 22 многодетным семьям с их согласия предоставлены земельные участки <i>в аренду на 20 лет</i> , 10 семей по их заявлению сняты с учета в целях получения социальной выплаты взамен предоставления земельного участка в собственность бесплатно	-	-
	<i>Байкальское ГП:</i> на земельном учете состоят <b>151 многодетная семья</b> ; 31 молодая семья, 16 молодых родителей, 30 работников муниципальных учреждений, 7 ветеранов боевых действий	-	-
<b>Иркутский район</b>			
	<i>Большереченское МО:</i>	Невозможность оформления права собственности граждан на объекты недвижимости, не оформленные до введения природоохранных ограничений, а также полученные в порядке наследования. Имеется случай обжалования Минприроды России	-

		решения Иркутского районного суда о признании права собственности на земельный участок в порядке наследования	
	<i>Голоустненское МО:</i>	Невозможность оформления права собственности граждан на земельные участки на основании выписки из похозяйственной книги	
	<i>Листвянское МО:</i>	Истребованы в собственность Российской Федерации незастроенные земельные участки, расположенные в СНТ «Ангарские Хутора», «Никулиха». - имеется практика признания в судебном порядке возведенных объектов недвижимости объектами самовольного строительства; - невозможность реализации прав граждан на перераспределение земельных участков, оформление права собственности под существующими объектами недвижимости.	-

Как информируют главы муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ, Закон Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – Закон Иркутской области № 146-ОЗ) фактически прекратил действовать на БПТ с 01.09.2018 года, когда органами Росреестра стали приниматься решения об отказе в регистрации перехода права собственности от муниципальных образований к гражданам и юридическим лицам.

**Такой подход рассматривается органами местного самоуправления как ограничивающий жизнедеятельность населения в зоне ЦЭЗ БПТ и возможность социально-экономического роста и развития территорий.**

Одновременно муниципалитетами отмечается, что в 2019 году в Закон Иркутской области № 146-ОЗ были внесены изменения, которые позволили снять ограничения, сужающие возможности реализации прав граждан, постоянно проживающих в ЦЭЗ БПТ, в выборе территории, на котором могут быть представлены земельные участки в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта. Однако данный закон хотя и позволил льготным категориям граждан реализовывать свои права на

получение земли в собственность в других территориях Иркутской области за пределами ЦЭЗ БПТ, но воспользоваться данными правами граждане так и не смогли в силу того, что очередность постановки на учет в других населенных пунктах у них не была сохранена (новый учетный номер постановки с 2019 года, без учета очередности в органах местного самоуправления в ЦЭЗ БПТ до 2019 года), а также *в силу нежелания граждан выезжать за пределы территории ЦЭЗ БПТ.*

Таким образом, *фактически нарушается конституционное право граждан на свободу выбора места жительства*, которое обуславливается невозможностью получения земли под строительство жилого дома в местности, где они родились, где проживают их родные.

Анализ судебной практики показал, что Иркутская область находится в настоящее время в авангарде проблем в связи земельно-имущественными спорами.

Граждане, проживающие в одном поселении, фактически оказались поделены на тех, кто успел до введения ограничений оформить право собственности на землю и иные объекты недвижимости, и на тех, кто такое право не оформил. Такая ситуация вполне может характеризоваться как дискриминирующая.

Проблема коснулась граждан, которые лишились возможности оформить право собственности на объекты недвижимости на основании выписки (справки) из похозяйственной книги. При этом вопрос нашел частичное положительное разрешение через признание права собственности на такие объекты в силу приобретательной давности на основании судебных решений по искам органов природоохранной прокуратуры и граждан.

Вместе с тем из муниципальных образований в ЦЭЗ БПТ Уполномоченному поступила информация о подаче апелляционных жалоб Минприроды России на соответствующие решения судов, принятые в октябре-ноябре 2023 года. Кроме того, муниципалитетами сообщается об обжаловании указанным федеральным ведомством судебных решений о признании за гражданами права собственности в порядке наследования и дарения (Еланцынское муниципальное образование, Большереченское муниципальное образование и др.).

Заложниками ситуации оказались и владельцы 122 гаражей, построенных в период 03.05.1999 по 01.09.2018 в Слюдянском городском поселении, которые также в силу ограничений экологического законодательства не имеют возможности оформить гаражи в собственность и поставить их на кадастровый учет. Главой Слюдянского городского поселения сообщается о требовании регистрирующего органа от владельцев гаражей предоставить положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации на гаражи, разработка которой для данных объектов законодательством не предусмотрена. Отмечается, что до даты массового применения экологических ограничений вопрос постановки гаражей и нежилых объектов капитального не вызывал

проблем и объекты ставились на кадастровый учет в отсутствие проектной документации и заключения экологической экспертизы. В связи с этим назревает социальная напряженность среди местных жителей, гаражи которых оказались «вне закона».

Самой сложной в сфере земельно-имущественных отношений остается проблематика реализации государственной политики, направленная на истребование в собственность Российской Федерации земельных участков, находящихся в собственности граждан, которые по прошествии многих лет признаются незаконно переданными гражданам в связи с тем, что земельные участки расположены на землях лесного фонда. Только на острове Ольхон по информации главы Хужирского муниципального образования, на основании судебных решений прекращено право собственности на 52 земельных участка, ранее предоставленных гражданам, в том числе для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства.

В работе Уполномоченного находятся обращения граждан, теперь уже бывших собственников земельных участков в местности Заворотная Ольхонского района (Онгуренское муниципальное образование), в отношении которых вступили в законную силу судебные решения по искам органов природоохранной прокуратуры об истребовании земельных участков в собственность Российской Федерации, о сносе, размещенных на них объектов недвижимости, включая жилые дома. При этом часть граждан исчерпали правовые механизмы обжалования судебных актов, включая подачу жалоб в Верховный Суд Российской Федерации.

Попытка органов местного самоуправления самостоятельно решить вопрос через включение территории м. Заворотная отдельным контуром в границу населенного пункта д. Кочерикова на основании решения Думы Онгуренского муниципального образования остается под вопросом в связи с судебным оспариванием Департаментом лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу указанного решения, и это при том, что до постановки новых границ населенного пункта на государственный кадастровый учет возражения от Департамента не поступали.

Как оказалось, ситуация неоднозначна даже ни с точки зрения изъятия у граждан земельных участков, собственниками которых они являлись с начала 90-х годов, что вызвало у граждан закономерный социальный протест. Для Уполномоченного открытыми остаются вопросы, на которые уполномоченные органы не могут дать исчерпывающий ответ:

– как земли, которые в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) и в архивных документах органов местного самоуправления значились в качестве земель сельскохозяйственного назначения и находились в советское время в пользовании колхозов, приобрели статус земель лесного фонда простым наложением на ЕГРН границ лесного фонда и Прибайкальского национального парка;

– почему в решениях Иркутского областного суда и Ольхонского районного суда земельные участки с одинаковыми кадастровыми номерами указываются с разными видами разрешенного использования (земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда);

– как в основу судебных решений могли быть заложены материалы лесоустройства, процедура которого не была завершена, что подтверждается судебными решениями по искам органов природоохранной прокуратуры о признании незаконным бездействия министерства лесного комплекса Иркутской области, выраженное в неисполнении обязанностей по организации проведения лесоустройства на территории ряда лесничеств, в том числе Ольхонского, и обязанности министерства лесного комплекса Иркутской области организовать проведение лесоустройства на территории лесничеств Иркутской области, где срок проведения лесоустройства превышает 10 лет. В свою очередь по данному вопросу Уполномоченным дано заключение, приобщенное к материалам административного дела по оспариванию положений лесохозяйственного регламента Ольхонского района в Иркутском областном суде.

– почему уполномоченными органами не соразмеряется степень экологического вреда при использовании давно существующих объектов недвижимости и в процессе предстоящего их демонтажа и вывоза из ЦЭЗ БПТ. При этом высокие экологические риски подтверждаются выводами независимой экологической экспертизы.

В настоящем докладе Уполномоченный не ставит цель подвергать сомнению вступившие в законную силу судебные акты или открывать полемику относительно социальной несправедливости допущенной по отношению к гражданам, которые должны за свой счет снести ранее принадлежащие им жилые дома.

**Вместе с тем Уполномоченный обращает внимание на необходимость формирования в регионе актуальной и обоснованной нормативно-правовой и организационной базы в сфере лесоустройства, применение которой не вызывало бы у граждан сомнений в законности принимаемых в отношении них управленческих и судебных решений.**

Безусловно, решение обозначенных в настоящем докладе проблем, во многом зависит от воли федерального законодателя, в связи с чем в 2023 году Уполномоченный принимал активное участие в мероприятиях, направленных на поддержку законодательной инициативы группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по внесению изменений в Закон об охране озера Байкал основной целью которого является защита интересов населения, проживающего на БПТ. Указанный законопроект принят в 1 чтении 11 июля 2023 года.

Ко второму чтению авторами законопроекта подготовлена поправка, которая направлена на урегулирование порядка использования земельных ресурсов в пределах БПТ, в том числе – оборотоспособности земельных участков, перевода их из одной категории в другую, что позволит решить

массу проблем, с которыми сталкиваются граждане и органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения (строительство дорог, узаконивание прав на землю и дома, вывоз ТКО и многое другое).

Окончательное решение о реальной необходимости указанной поправки принято депутатами Государственной Думы РФ по результатам визита в Иркутскую область в августе 2023, в котором Уполномоченный принимал участие по приглашению Государственной Думы РФ, организованного, в том числе с целью изучения негативного влияния излишне жестких экологических ограничений на жизнедеятельность простых жителей региона. В ходе рабочей поездки по Ольхонскому району народные избранники получили возможность получить информацию из первых рук – от местных жителей, а также от глав поселений ЦЭЗ БПТ.

В декабре 2023 года в ходе выступления на совместном заседании Межфракционной рабочей группы «Байкал» и Экспертного совета Комитета Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды по вопросу обсуждения поправок к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» Уполномоченным до сведения участников заседания доведена актуальная информация о проблемах в реализации прав граждан, проживающих в границах БПТ, а также выражена полная поддержка предлагаемой депутатами Государственной Думы РФ законодательной инициативы, направленной на «смягчение» экологических ограничений, негативно влияющих на жизнедеятельность населения.

**В связи с изложенным Уполномоченный отмечает необходимость консолидированных действий органов государственной власти Иркутской области, направленных на поддержание вышеуказанной законодательной инициативы, которая послужит отправной точкой в решении вопросов развития территорий и повышения уровня жизни местного населения, укрепления доверия граждан к публичной власти.**