



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**МАГИСТРАТУРА**

**Магистерская программа «*Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости*»**

---

---

**Выпускная квалификационная работа**

**«Правовой режим зон, связанных с использованием и охраной водных объектов»**

Подготовила:

Фетисова Анастасия Максимовна

Научный руководитель:

д.ю.н., профессор кафедры  
экологического и земельного права

Волков Геннадий Александрович

Дата защиты: «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

Оценка: \_\_\_\_\_

Работа представлена на кафедру «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

Работа загружена в ЭБС «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

**Москва 2020 г.**

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, в системе зон с особыми условиями использования территории.....	10
§1. Водный объект как правовое понятие.....	10
§2. Понятие и общая характеристика зон с особыми условиями использования территории.....	24
§3. Классификация зон с особыми условиями использования территории....	36
ГЛАВА 2. Правовой режим зон, связанных с охраной водных объектов и других объектов животного и растительного мира.....	46
§1. Правовой режим водоохранных зон и прибрежных защитных полос.....	46
§2. Правовой режим рыбоохранных зон и рыбохозяйственных заповедных зон.....	65
§3. Правовой режим водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал.....	85
ГЛАВА 3. Правовой режим зон, связанных с реализацией прав граждан на использование водных объектов и направленных на обеспечение их безопасности.....	93
§1. Правовой режим береговых полос.....	93
§2. Правовой режим зон санитарной охраны источников водоснабжения...	102
§3. Правовой режим зон затопления и подтопления.....	110
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	116
Список использованной литературы.....	119
Список нормативных актов.....	125
Перечень материалов судебной практики.....	142

## ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация принадлежит к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами. В соответствии с Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> современное на дату принятия данного документа (2009 г.) состояние водохозяйственного комплекса России характеризовалось, в том числе, нерациональным использованием природных ресурсов, несоответствием качества питьевой воды, потребляемой значительной частью населения, гигиеническим нормативам, определённые проблемы имелись и в части охраны водных объектов, а в части негативного воздействия вод.

Очевидно, что 2020 год – время подведения итогов в части реализации целей, поставленных в вышеназванном документе стратегического планирования. Однако тот факт, что полное и окончательное решение как вышеупомянутых, так и иных связанных с ними проблем априори невозможно, вынуждает к поиску приемлемых механизмов минимизации негативных последствий различного порядка при природопользовании.

Зоны с особыми условиями использования территории – механизм, позволяющий максимально учесть специфику охраняемого объекта и, путём установления специального правового режима на прилегающей к нему территории (в некоторых случаях – и на нём самом), достичь самых разнообразных целей.

Актуальность настоящей работы обусловлена тем, что сфера правового регулирования, посвящённая установлению, изменению и прекращению зон с особыми условиями использования территории, а также регламентации их правового режима, подверглась серьёзному реформированию с целью унификации подходов и ликвидации правовой неопределённости.

---

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р (с изм. и доп. по состоянию на 17 апреля 2012 г.) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Кроме того, учитывая особую системообразующую роль водных объектов, а также принимая во внимание тот факт, что они являются не только элементами окружающей природной среды, но и представляют собой основополагающий элемент для многих процессов жизнеобеспечения, важно достижение справедливого и адекватного баланса между экологическими, экономическими и иными интересами, реализовать который способствуют зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов.

Помимо этого, учитывая осуществляемую в настоящий момент реформу контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина»), правовое регулирование некоторых зон, связанных с использованием и охраной водных объектов, уже подверглось определённым изменениям, а в перспективе, вероятно, поменяется ещё более кардинально.

Целью настоящего исследования является систематизация правового режима зон, связанных с использованием и охраной водных объектов.

Для достижения указанной цели нами поставлены следующие задачи:

1. Изучение базовых для настоящего исследования понятий: понятия водного объекта, а также понятия зон с особыми условиями использования территории;
2. Рассмотрение зон, связанных с охраной водных объектов и других объектов животного и растительного мира, в системе зон с особыми условиями использования территории;
3. Анализ правового режима зон, связанных с использованием и охраной водных объектов, а также зон, связанных с реализацией прав граждан на использование водных объектов и направленных на обеспечение их безопасности.

Предметом настоящего исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере установления, изменения и прекращения зон с особыми условиями территории, связанных с использованием и охраной водных объектов, а также правовой режим указанных зон, практика применения данных норм, научные

труды представителей науки природоресурсного, а также иных отраслей права.

Методология настоящего исследования обусловлена сложностью и многоаспектностью предмета исследования, в силу которых неизбежно сочетание различных методов. Так, при написании настоящей работы использовался как теоретический метод, проявлявшийся в изучении научной литературы, нормативных правовых актов и иных документов по указанной тематике, сравнительно-правовой, связанный с изучением законодательства иностранных государств с последующей проекцией таких данных на российскую правовую систему. Использовались методы сбора данных для получения эмпирической базы исследования, анализа для уяснения и разъяснения правового режима зон, связанных с использованием и охраной водных объектов. Для классификации зон с особыми условиями территории применялись методы обобщения и поиска закономерностей.

Степень разработанности темы. В современной юридической науке к общим теоретическим вопросам правового режима зон с особыми условиями территории обращаются такие правоведы, как Е.С. Болтанова, Г.А. Волков, А.А. Воронцова, Е.А. Галиновская, Н.М. Заславская, О.А. Золотова, С.А. Липски, А.П. Ревякин и другие.

Проблематике различных аспектов водного права, напрямую связанных с рассматриваемой в настоящей работе темой, посвящены исследования С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, В.И. Данилова-Данильяна, Л.И. Дембо, Ю.Г. Жарикова, Б.Д. Клюкина, О.С. Колбасова, О.И. Крассова, Д.Г. Лебедева, О.А. Романовой, Д.О. Сивакова, Л.А. Тимофеева и других.

Непосредственно проблемам правового режима зон, связанных с использованием и охраной водных объектов, посвящены некоторые работы, которые внесли существенный вклад в раскрытие их содержания. К числу

подобных работ относятся исследования М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, Л.И. Дембо, Д.Г. Лебедева, А.П. Ревякина, Д.О. Сивакова.

Вместе с тем, несмотря на наличие таких исследований, отсутствуют работы, посвящённые правовому режиму рыбохозяйственных заповедных зон, водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал, нерестоохранных зон лесов, лесов, находящихся в водоохраных зонах, береговой полосы как элемента водоохранной зоны, зон затопления и подтопления.

Теоретическую базу исследования составили научные работы вышеназванных правоведов.

Настоящая работа состоит из введения, трех глав, разделённых на параграфы, заключения, списка использованной литературы, списка нормативных актов и перечня материалов судебной практики.

В первой главе рассматриваются общие теоретические понятия: водный объект как правовое понятие, понятие и общая характеристика зон с особыми условиями использования территории, а также предпринята попытка классифицировать зоны с особыми условиями использования территории по различным основаниям.

Во второй главе рассматриваются зоны, связанных с охраной водных объектов и других объектов животного и растительного мира: водоохранная зона и её подзона – прибрежная защитная полоса, рыбоохранная зона и рыбохозяйственная заповедная зона, а также анализируются особенности вышеуказанных зон озера Байкал.

В третьей главе анализируется правовой режим зон, связанных с реализацией прав граждан на использование водных объектов и направленных на обеспечение их безопасности: береговой полосы как подзоны водоохранной зоны, зоны санитарной охраны источников водоснабжения, зоны затопления и подтопления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Правовое регулирование зон с особыми условиями использования территории, как самостоятельного правового института, должно получить дальнейшее развитие – береговые полосы и водоохранная зона озера Байкал должны быть включены в исчерпывающий перечень таких зон.
2. Зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, не могут быть однозначно классифицированы по цели их установления, более предпочтительным основанием классификации является классификация в зависимости от первичной (приоритетной) цели установления.
3. Зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, являются бессрочными.
4. Прибрежная защитная полоса является подзоной водоохранной зоны, на которую распространяются дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности, и имеет ту же первичную (приоритетную) цель установления.
5. Береговая полоса является подзоной водоохранной зоны, на которую распространяются дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности, и имеет иную первичную (приоритетную) цель установления.
6. Реформирование правового регулирования лесов, находящихся в водоохранных зонах, существенным образом ослабило их правовой режим, что впоследствии не может не отразиться на состоянии водных объектов.
7. Сведение правового режима нерестоохранных полос лесов к правовому режиму рыбоохранных зон имеет крайне негативные последствия для сохранности нерестилищ ценных видов рыб, в том числе и на Байкальской природной территории.
8. Одним из решений проблемы ослабления правового режима лесов, находящихся в водоохранных зонах, а также нерестоохранных полос

лесов, является образование в таких случаях рыбохозяйственных заповедных зон.

9. Необходимо наличие чётких юридических характеристик понятий «пруд» и «обводнённый карьер», в силу того, что располагаясь на земельном участке, находящемся в частной собственности, такие водные объекты не являются объектами общего пользования с законодательно гарантированным правом доступа каждого гражданина к ним и их береговой полосе.
10. Пруды и обводнённые карьеры должны иметь водоохранную зону и прибрежную защитную полосу, возникающие в силу закона. Предусмотренное нормативными актами наличие у данных водных объектов рыбоохранных зон не реализовано.
11. Рыбоохранные зоны, как отдельный вид зон с особыми условиями использования территории, должны быть отменены в силу того, что по своему правовому режиму они являются идентичными водоохранным зонам, более того, следуя трактовке водного объекта как основополагающей части экосистемы, очевидно, что при установлении водоохранной зоны достигается также цель охраны водных биологических ресурсов.
12. Право каждого на доступ к безопасной воде для различных нужд, для реализации которого устанавливаются зоны санитарной охраны (зоны специальной охраны) источников водоснабжения, является одним из основных системообразующих прав человека и является основным предварительным условием для осуществления многих других прав, включая права на здоровье, жизнь, благоприятную окружающую среду, жилище, образование, труд и др.
13. Неосуществление компетентными органами государственной власти мероприятий по предотвращению наводнений является уклонением государства от исполнения обязательства по защите права на жизнь и имущество граждан.



14. Запрет на возведение в зонах затопления и подтопления лишь новых населённых пунктов, но не новых объектов капитального строительства, является неадекватной реакцией законодателя на возможные разрушительные последствия различных паводков.

# ГЛАВА 1. ЗОНЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ, В СИСТЕМЕ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ

## §1. Водный объект как правовое понятие

Воды – не только стратегический жизнеобеспечивающий ресурс, но и многоаспектное понятие, изучаемое многими науками в самых разнообразных проявлениях и с различных точек зрения. Для юридической науки с присущими ей формализмом и стремлением к, насколько это возможно, чёткому определению пространственных и иных индивидуализирующих свойств объектов прав и правомочий, а также правовой защиты и охраны необходимо создание правовой конструкции водного объекта «как образования, объединяющего в себе два природных ресурса: землю-недвижимость и чрезвычайно мобильную водную массу»<sup>2</sup>.

Как отмечал О.С. Колбасов, водные объекты, в отличие от воды (вещества воды), обладают свойством непотребляемости, которое, что примечательно, нетождественно неуничтожимости в силу того, что водный объект может быть полностью уничтожен как в результате стихийных бедствий, так и по воле людей. При этом учёный подчёркивал, что, к примеру, сезонное или временное осушение реки не является уничтожением водного объекта – для того, чтобы водный объект был уничтожен, осушение должно быть стабильным.<sup>3</sup>

Представляет интерес и вопрос о том, является ли водный объект недвижимостью. Среди исследователей отсутствует единая точка зрения. Но, думается, они подходят к анализу рассматриваемого явления с разных сторон.

---

<sup>2</sup> Сиваков Д.О. Водный объект и водный фонд как правовые понятия // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 48-50.

К примеру, Л.А. Тимофеев утверждает, что «вода в водном объекте находится в непрерывном движении и не может быть прочно связана с землей»<sup>4</sup>. Аналогичную позицию занимает и М.М. Бринчук.<sup>5</sup>

Несколько иной точки зрения придерживается Д.О. Сиваков, рассматривая водный объект как единство дна, берега и водных масс, подчёркивая, что «суть поверхностных водных объектов как природных комплексов заключается в прочной взаимной связи воды и земли. Безусловно, дно и берег водоемов и водотоков – недвижимость. Сами поверхностные воды находятся в пределах лож, котловин и русел, выраженных в рельефе местности. При всех своих "текучих" свойствах поверхностные воды тесно связаны с землей. Эта связь настолько экосистемно прочна, что без нее не было бы водного объекта – объекта права собственности и пользования»<sup>6</sup>.

Являясь ключевым в водном праве, термин «водный объект» не относится к числу бесспорных. К примеру, критике подвергается сама структура легальной дефиниции этого поднятия в Водном кодексе Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 января 2020 г.) (далее – Водный кодекс 2006 г.) – путём перечисления существенных характеристик: во-первых, водный объект может иметь как естественное, так и искусственное происхождение, во-вторых, такой объект может являться водоёмом<sup>7</sup>, водотоком либо иным объектом, в-третьих, сосредоточение вод в водном объекте может быть как постоянным, так и временным и, в-четвёртых, воды в таком водном объекте должны обладать

---

<sup>4</sup> Тимофеев Л.А. Водный кодекс: год спустя // Экологическое право. 2008. № 1. С. 19-22.

<sup>5</sup> См.: Бринчук М.М. Правовой титул природы: собственность или достояние? // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Сиваков Д.О. Указ. соч.

<sup>7</sup> В Водном кодексе Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ (утратил силу) (далее – Водный кодекс 1995 г.) указывалось на то, что в водоёмах воды находятся в состоянии замедленного водообмена. Однако в ныне действующем Водном кодексе 2006 г. подобная характеристика отсутствует.

признаками водного режима (то есть, признаком изменения во времени уровней, расхода и объема воды).<sup>8</sup>

Кроме того, в Водном кодексе 2006 г., исходящем из деления водных объектов на поверхностные и подземные (статья 5), отсутствуют определения конкретных видов таких объектов, что приводит к доктринальным и правоприменительным разночтениям. Ещё большее значение подобные правовые пробелы имеют при решении вопросов, связанных с формами собственности на водные объекты. Исходя из того, что из общего правила о нахождении водных объектов в федеральной собственности установлено исключение, касающееся прудов и обводнённых карьеров, которые могут находиться как в публичной (государственной и муниципальной), так и в частной собственности (юридических и физических лиц), важно уяснить понятия таких объектов.

Помимо этого, поверхностные водные объекты, находящиеся в публичной собственности, являются водными объектами общего пользования, что означает право каждого гражданина на доступ к таким объектам и их береговой полосе и на бесплатное использование их для личных нужд, не требующее каких-либо разрешений, выданных компетентными органами публичной власти (право общего водопользования)<sup>9</sup>. Учитывая и тот факт, что за несоблюдение условий обеспечения равного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам установлена административная ответственность<sup>10</sup>, проблема определения понятий тех водных объектов, которые могут находиться в частной собственности, а, следовательно, и не являться водными объектами общего пользования,

---

<sup>8</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 января 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 05.06.2006 г.. № 23. Ст. 2381. Ст. 1.

<sup>9</sup> См.: Колбасов О.С. Проблемы совершенствования советского водного законодательства: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Москва, 1968. С. 22.

<sup>10</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 марта 2020 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 8.12.1.

является одной из злободневных и нуждающихся в законодательной регламентации.

К примеру, Д.О. Сиваков подчёркивает, что «необходимо чётко очертить и инвентаризовать круг водоёмов (прудов и карьеров), которые могут быть предметом права частной собственности»<sup>11</sup>. Думается, что на сегодня данная задача (особенно в части инвентаризации таких водных объектов) выглядит довольно амбициозно и сложно реализуемо, хотя бы, в силу того, что до сих пор подход к определению понятия прудов и обводнённых карьеров нельзя назвать единообразным. Как ещё в 2006 г. отмечал С.А. Боголюбов, регулированию использования таких водных объектов «предстоит долгая дорога»<sup>12</sup>.

Утративший силу Водный кодекс 1995 г. в ст. 1 содержал понятие «обособленный водный объект (замкнутый водоём)», под которым понимался небольшой по площади и непроточный искусственный водоём, не имеющий гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. По мнению Ю.Г. Жарикова, этим понятием охватывались пруды-копани и залитые водой карьеры.<sup>13</sup>

Однако подобная точка зрения не являлась универсальной. Определение обособленного водного объекта справедливо встречало критику со стороны научного и делового сообщества.

Прежде всего, обращал на себя внимание тезис о небольшом размере такого водоёма. Столь оценочная характеристика не получила должного законодательного развития. Незначительное исключение составляет

---

<sup>11</sup> Сиваков Д.О. К вопросу о состоянии и перспективах развития водного права России // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 143.

<sup>12</sup> Боголюбов С.А. Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 82-90.

<sup>13</sup> См.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. С.А. Боголюбова) // М.: Юридический дом "Юстицинформ", 1997. С. 22-23. Автор комментария к рассматриваемой статье – Ю.Г. Жариков.

определение, данное одному из видов прудов. Так, пруд-копань понимается как мелководное водохранилище площадью не более 1 км<sup>2</sup>.<sup>14</sup> Но данная дефиниция вряд ли может быть взята в практический оборот по двум причинам: во-первых, неясны какие-либо научные и иные причины, которые легли в основу подобных цифр и значений, а во-вторых, водохранилище представляет собой отдельный (самостоятельный) водный объект. Проблема разграничения прудов и водохранилищ, которые могут находиться только в федеральной собственности, – один из актуальных вопросов правоприменительной практики<sup>15</sup>, что подтверждает и Г.А. Волков, указывая на попытки «приватизации» водохранилищ<sup>16</sup>.

Кроме того, крайне спорен и тезис об отсутствии гидравлической связи такого водоёма с другими водными объектами, при буквальном толковании которого, как отмечает Г.А. Волков, можно прийти к выводу, что законодатель говорил в таких случаях только о водных объектах с гидроизоляцией, то есть, о таких водоёмах, как, например, фонтаны, бассейны и тому подобные объекты, изъятые из природной среды.<sup>17</sup> Единодушие с вышеописанной точкой зрения высказывал и научный руководитель Института водных проблем РАН В.И. Данилов-Данильян (который был в рассматриваемый период времени директором Института), указывая, что природный водный объект не может не иметь гидравлической связи с другими водными объектами: «с гидрологической точки зрения удовлетворительным определением обособленного водного объекта быть не может, поскольку таковых в природе просто нет»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: ГОСТ 19179-73 Гидрология суши. Термины и определения (введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 29 октября 1973 г. № 2394) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: Васильева М.И. Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов // *Lex russica*. 2017. № 11. С. 67-82.

<sup>16</sup> Волков Г.А. Пруды и обводнённые карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2018. № 3 (122). С. 175.

<sup>17</sup> См.: Волков Г.А. Правовой режим прудов и обводнённых карьеров: кто собственник? // *Экологическое право*. 2012. № 5. С. 24.

<sup>18</sup> Данилов-Данильян В.И. Последняя редакция Водного кодекса не имеет смысла // *Мировая энергетика*. 2006. № 3 (27).

В связи с вышеизложенным, стоит согласиться с Б.Д. Клюкиным, который придавал вышеописанному противоречивому термину несколько иной смысл, подчёркивая, что условием закрепления в частную собственность водных объектов является их **обособленность (замкнутость) в пределах земельного участка** (выделено нами, – А.Ф.), находящегося в собственности земельного собственника.<sup>19</sup> Тем самым правовед подчёркивал первичность прав на земельный участок: действительно, исходя из формулировок и Водного кодекса 1995 г. (утратил силу), и Водного кодекса 2006 г., пруды и обводнённые карьеры (обособленные водные объекты) находятся в частной собственности, если они находятся на земельном участке, принадлежащем субъекту на праве частной собственности.

Более того, стоит отметить и тот факт, что Федеральный закон от 03 июня 2006 г. № 73-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 02 августа 2019 г.) «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон О введении в действие Водного кодекса 2006 г.)<sup>20</sup> исключил обособленные водные объекты из перечня недвижимых вещей<sup>21</sup>, что даёт основания говорить, применительно к регулированию Водного кодекса 2006 г., о прудах и обводнённых карьерах, как о принадлежности земельного участка.

По мнению О.А. Романовой, на сегодня на земельных участках, находящихся в частной собственности, могут на законном основании оказаться только те пруды и обводнённые карьеры, которые были приватизированы как обособленные водные объекты в соответствии с Водным кодексом 1995 г. (утратил силу), а также созданные самими собственниками

---

<sup>19</sup> См.: Клюкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1. С. 36-41.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 03 июня 2006 г. № 73-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 02 августа 2019 г.) «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Речь идёт об исключении понятия «обособленный водный объект» из статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 16 декабря 2019 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

этих участков (пруды-копани).<sup>22</sup> Высказывая подобный тезис, правовед опирается на положения Закона О введении в действие Водного кодекса 2006 г., истолковывая их следующим образом: если при вступлении в силу Водного кодекса 2006 г. пруды и обводнённые карьеры находились на земельных участках, на которых не зарегистрировано право частной собственности, эти водные объекты находятся в публичной собственности (федеральной, региональной, муниципальной).

Примечательно, что при разработке нового Водного кодекса 2006 г. отказ от понятия «обособленный водный объект» произошёл не сразу. Принятый в первом чтении законопроект содержал как это понятие, сохраняя указание на множественность форм собственности на такие водоёмы, так и понятия «пруд» и «карьер», причисляя их, что крайне неожиданно, к водоёмам, которые могут быть только в федеральной собственности. Более того, в рассматриваемом проекте Водного кодекса 2006 г. разработчики изменили определение обособленного водного объекта, внося ещё большую неопределённость, указав, что обособленным водным объектом является поверхностный непроточный **естественный** (выделено нами, – А.Ф.) или искусственный замкнутый водоём, не имеющий гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.<sup>23</sup>

Очевидно, что, несмотря на факт принятия законопроекта в первом чтении, он нуждался в существенной доработке, что и было осуществлено.

---

<sup>22</sup> Романова О.А. Право собственности на пруды и обводнённые карьеры и коррупционные риски // Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012. С. 267-268.

<sup>23</sup> См.: Законопроект № 136492-4 «Водный кодекс Российской Федерации», принятый в первом чтении 22 апреля 2005 г. // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/3B595AEC-AB93-4FB3-8341-F8056CF93F63> (дата обращения: 10 февраля 2020 г.).



Был реализован переход от понятия «обособленный водный объект» к понятиям «пруд» и «обводнённый карьер».<sup>24</sup>

Один из ключевых вопросов, касающихся того, может ли пруд иметь естественное происхождение, актуализировался. Законодательное указание на искусственное происхождение обособленных водных объектов в Водном кодексе 1995 г., с одной стороны, прекрасно коррелировало с затронутой выше проблематикой (разумеется, водные объекты с гидроизоляцией являются искусственными), но, с другой стороны, уводило правоприменителя далеко от сути рассматриваемого вопроса и порождало одну из существующих до сих пор правовых неопределённостей, связанной со спорами о том, являются ли пруды и обводнённые карьеры («обособленные водные объекты» в терминологии Водного кодекса 1995 г.) исключительно искусственными водными объектами и могут ли они иметь естественное происхождение.

В научной среде также отсутствует единая точка зрения по этому вопросу.

К примеру, О.С. Колбасов категорично отмечает, что такие водные объекты, как пруды, «представляют собой искусственные объекты, которые создаются по воле людей»<sup>25</sup>. Аналогичной точки зрения придерживается и Д.О. Сиваков, называя пруды и обводнённые карьеры «рукотворными»<sup>26</sup>.

Однако не все правоведы разделяют подобную точку зрения.<sup>27</sup> Кроме того, если обратиться к зарубежным трактовкам, то можно найти указания на то, что пруды могут быть как естественными, так и искусственными водными

---

<sup>24</sup> См.: Таблица поправок к законопроекту № 136492-4 «Водный кодекс Российской Федерации» (второе чтение), рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию к принятию // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/ADDF243D-A58B-476D-B83A-84AC27AF0A76> (дата обращения: 10 февраля 2020 г.).

<sup>25</sup> Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 51.

<sup>26</sup> Сиваков Д.О. Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> См., к прим.: Волков Г.А. Указ. соч.

объектами.<sup>28</sup> Так и в российской правоприменительной практике можно обнаружить указания на естественное происхождение прудов.<sup>29</sup>

Водное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (далее – Конституция РФ) находится в совместном ведении федерации и её субъектов<sup>30</sup>, в связи с чем ситуация, при которой в региональном нормативном правовом акте наличествует указанная дефиниция, теоретически возможна. Однако региональное законодательство, в большинстве своём, дефиниции понятия прудов также не содержит. Небольшое исключение составляет республика Ингушетия, в нормативном правовом акте которой даётся определение поверхностных водоемов, воспроизводящее дефиницию, данную Водным кодексом 1995 г. (утратил силу), под которыми понимаются поверхностные водные объекты, воды которых находятся в состоянии замедленного водообмена, к которым относятся: озера, водохранилища, болота, пруды и обводненные карьеры.<sup>31</sup>

Иное региональное законодательство содержит термин «пруд» только применительно к праву собственности субъекта на водные объекты<sup>32</sup> либо к полномочию исполнительного органа региона на владение, пользование и

---

<sup>28</sup> См., к прим.: The British Association for Shooting and Conservation (BASC) // URL: <https://basc.org.uk> (дата обращения: 2 февраля 2020 г.).

<sup>29</sup> См., к прим.: Решение Дорогомиловского районного суда от 21 июня 2019 г. по делу № 12-743/19 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/dorogomilovskij/services/cases/appeal-admin/details/c3a50652-12ce-49c4-b18c-a1ed3b4ee49c> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.); Вопросы-ответы [Электронный ресурс. Официальный сайт Кубанского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов] // URL: <http://www.kbv-u-fgu.ru/cont1> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>30</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 72.

<sup>31</sup> См.: Закон республики Ингушетия от 19 июля 2007 г. № 30-РЗ «Об использовании и обеспечении безопасности водных ресурсов Республики Ингушетия» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 7.

<sup>32</sup> См., к прим.: Закон Московской области от 11 января 2007 г. № 5/2007-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Московской области» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 3.

распоряжение водными объектами, находящимися в собственности субъекта<sup>33</sup>.

Стоит отметить и тот факт, что было по крайней мере две попытки внести изменения в Водный кодекс 2006 г. в части дополнения его недостающими дефинициями указанных понятий.

К примеру, 04 октября 2013 г. в Государственную Думу был внесён законопроект № 351873-6 «О внесении изменения в статью 8 Водного кодекса Российской Федерации (в части дополнения определениями понятий «пруд» и «обводненный карьер»)), в пояснительной записке к которому констатировались существующие правовые коллизии и правовая неопределённость, вызванные отсутствием чётких определений. Однако, обращаясь к тексту проекта, можно оценить его скорее в негативном ключе. С нашей точки зрения, дефиниции, содержащиеся в нём, были крайне узки: под прудом предлагалось понимать водный объект, образованный в результате строительства гидротехнического сооружения с общим объемом воды в межень не более двух кубических километров. Под обводненным карьером – водный объект, образованный в результате обводнения горной выработки.<sup>34</sup>

Ещё один подобный законопроект № 646652-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования прудов, прудов-копаней и обводнённых карьеров» был внесён в Государственную Думу 10 ноября 2014

---

<sup>33</sup> См., к прим.: Закон республики Коми от 03 апреля 2006 г. № 22-РЗ «О регулировании водных отношений в республике Коми». Статья 3; Закон республики Башкортостан от 01 марта 2007 г. № 412-з «О регулировании водных отношений в республике Башкортостан». Статья 2; Закон республики Дагестан от 01 ноября 2007 г. № 52 «О регулировании водных отношений в республике Дагестан». Статья 5 // Справочная правовая система «Консультант/Плюс».

<sup>34</sup> См.: Законопроект № 351873-6 «О внесении изменения в статью 8 Водного кодекса Российской Федерации (в части дополнения определениями понятий «пруд» и «обводненный карьер»)). Внесён 04 октября 2013 г. Самарской Губернской Думой. Был отклонён Государственной Думой // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/351873-6> (дата обращения: 15 февраля 2020 г.).

г. В пояснительной записке фигурировала идея о необходимости разграничения понятий «пруд» и «пруд-копань».

Пруд-копань, в соответствии с проектом, – искусственный водоём площадью не более одного квадратного километра в специально выкопанном углублении на поверхности земли, предназначенный для накопления и хранения воды для различных хозяйственных целей. Правовое содержание данной дефиниции, на первый взгляд, вполне соответствует бытовому смыслу термина. Однако, будучи принятой, эта норма вряд ли могла бы способствовать разрешению споров о том, являются ли таковыми водные объекты, давно образованные (созданные).

Однако особое внимание привлекает иное определение, содержащееся в законопроекте, – определение понятия «пруд»: пруд – искусственный водоём площадью не более одного квадратного километра, образованный водоподпорным сооружением **на водотоке** (выделено нами, – А.Ф.) с целью хранения воды и регулирования стока.<sup>35</sup> Очевидно, что подобная дефиниция лишь частично соответствует определяемому слову, зато в полной мере отражает актуальность вопроса и о гидроизоляции таких объектов, и о правовом режиме русловых прудов как таковых, и о том, насколько обособленными объектами такие пруды в принципе являются.

Анализируя правоприменительную практику, в подавляющем большинстве случаев можно обнаружить правовую позицию судов, согласно которой русловые пруды являются частью других водных объектов, находящихся в федеральной собственности, а значит, находятся в собственности РФ.<sup>36</sup> Однако, как отмечает Г.А. Волков, можно обнаружить и

---

<sup>35</sup> См.: Законопроект № 646652-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования прудов, прудов-копаней и обводнённых карьеров». Внесён 10 ноября 2014 г. Верховным Советом республики Хакасия. Был отклонён Государственной Думой // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/646652-6> (дата обращения: 15 февраля 2020 г.).

<sup>36</sup> См., к прим.: Решение Троицкого районного суда от 29 марта 2017 г. по делу № 2-151/17 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/troickij/services/cases/civil/details/9236cfae-f846-47d4-a348-840dc858daf8?caseNumber=2-151/17> (дата обращения: 13 февраля 2020 г.).

противоположенную тенденцию в судебной практике – ситуации, при которых по основаниям больше формального (к примеру, отсутствие регистрации прав водопользования на пруд в государственном водном реестре), чем материального (сущностного) характера, русловый пруд не признаётся водным объектом общего пользования, доступ к которому гарантируется государством.<sup>37</sup>

Рассматривая вышеописанные законодательные инициативы, стоит отметить, с одной стороны, их непроработанность, вызванную отсутствием чётких и, что самое важное, единообразных подходов, но, с другой стороны, эти законопроекты являются очередным подтверждением наличия серьёзных пробелов в праве, влияющих на правоприменительную практику и требующих скорейшего законодательного разрешения с целью их восполнения.

Подобная пробельность и правовая неопределённость, бесспорно, порождают множество возможностей для самых различных толкований.

Так, представители судебной ветви власти А.Ф. Ефимов и М.Н. Николаев высказывают точку зрения, согласно которой «если такой пруд (выделено нами, – А.Ф.) не обособлен и не изолирован от других поверхностных водных объектов и имеет с ними гидравлическую связь, он относится к собственности Российской Федерации»<sup>38</sup>. С одной стороны, этот подход является, конечно, компромиссным, но, с другой стороны, происходит полное размывание и без того крайне дискуссионного понятия «пруд».

Стоит подчеркнуть, что вышеописанную «промежуточную» точку зрения можно встретить даже в нормативном правовом акте. В пункте 11 Правил установления рыбоохранных зон, утверждённых Постановлением

---

<sup>37</sup> См.: Волков Г.А. Указ. соч. С. 175-176.

<sup>38</sup> См.: Ефимов А.Ф., Николаев М.Н. О некоторых вопросах разрешения судами споров о земельных участках, примыкающих к водным объектам // Комментарий судебной практики /отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, КОНТРАКТ, 2019. Выпуск 25. С. 70-71.

Правительства РФ от 06 октября 2008 г. № 743 (с изм. и доп. по состоянию на 20 января 2016 г.) (далее – Правила установления рыбоохранных зон) устанавливается, что «ширина рыбоохранных зон **прудов, обводненных карьеров, имеющих гидравлическую связь с реками, ручьями, озерами, водохранилищами и морями** (выделено нами, – А.Ф), составляет 50 метров»<sup>39</sup>.

Как иллюстрирует вышеприведённый пример, какое-либо единообразное понимание в данном вопросе отсутствует абсолютно. Неясна чёткая позиция властей по целому ряду принципиальных вопросов: как понимается обособленность таких водных объектов, как пруды и обводнённые карьеры, а также их изолированность от других водных объектов (и должна ли она вообще быть) и, если в нормативном правовом акте федерального уровня напрямую прописана ситуация, при которой гидравлическая связь прудов и обводнённых карьеров с иными водными объектами наличествует, как в таком случае реализуется (и реализуется ли) положение Водного кодекса 2006 г. о том, что пруды и обводнённые карьеры могут быть в частной собственности.

В таком случае, терминологическая неясность очевидна, а размывание понятий неизбежно.

В научной литературе и правовых актах (как нормативных, так и индивидуальных) содержится большое количество упоминаний о прудах самых разнообразных видов, к примеру: вышеописанные нами пруды-копани, русловые пруды, а также старичные пруды<sup>40</sup>, пруды-отстойники<sup>41</sup>, пойменные

---

<sup>39</sup> Постановление Правительства РФ от 06 октября 2008 г. № 743 (с изм. и доп. по состоянию на 20 января 2016 г.) «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>40</sup> См., к прим.: Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Юриспруденция, 2012. 352 с.

<sup>41</sup> См., к прим.: Постановление Госгортехнадзора РФ от 28 января 2002 г. № 6 «Об утверждении Правил безопасности гидротехнических сооружений накопителей жидких промышленных отходов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.04.2002 N 3372) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

пруды<sup>42</sup>, пруды-шламонакопители,<sup>43</sup> пруды-испарители<sup>44</sup>, нагульные пруды<sup>45</sup> и др. Очевидна широкая вариативность их видов, обусловленная различными практическими целями.

Таким образом, можно прийти к выводу, что при отсутствии общего единообразного и чёткого законодательного подхода к определению сущности понятий «пруд» и «обводнённый карьер», различные практические проблемы и коллизии неизбежны. Это играет существенную роль, учитывая, что, располагаясь на земельном участке, находящемся в частной собственности, такие водные объекты не являются объектами общего пользования с законодательно гарантированным правом доступа каждого гражданина к ним и их береговой полосе.

---

<sup>42</sup> См., к прим.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014.

<sup>43</sup> См., к прим.: Приказ Минэнерго России от 19 июня 2003 г. № 232 «Об утверждении Правил технической эксплуатации нефтебаз» (Зарегистрировано в Минюсте России 20 июня 2003 г. № 4785) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>44</sup> См., к прим.: Приказ Росприроднадзора от 31 декабря 2014 г. № 870 (с изм. и доп. по состоянию на 06 ноября 2019 г.) «О включении объектов размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>45</sup> См., к прим.: Постановление Правительства Московской области от 17 сентября 2004 г. № 571/37 «Об утверждении минимальных размеров водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, частично или полностью расположенных на территории Московской области» (утратило силу) // Справочная правовая система «Гарант».

## **§2. Понятие и общая характеристика зон с особыми условиями использования территории**

Процессы индустриализации, промышленного развития, с одной стороны, а также рост городов и усиление плотности застройки различного назначения, с другой, – неизбежные проявления активизации экономического роста. Однако, наряду с неоспоримыми положительными результатами этих явлений, не могут не наличествовать и их отрицательные эффекты: негативное влияние на окружающую природную среду, на человека, на иные объекты.

Интенсивность и особенности пространственного развития предполагают определённую специфику использования земель и земельных участков, обусловленную, прежде всего, задачей снижения рисков последствий «соседства» разнородных объектов, имеющих как различные цели функционирования, так и особые условия, необходимые для обеспечения такого функционирования и развития на должном уровне. По своей сущности решение подобных проблем является функцией публичной власти в силу того, что требует принятия определённых административных и иных властных мер.

Зоны с особыми условиями использования территории (далее – ЗОУИТ) – институт, призванный обеспечить возможность, насколько это практически осуществимо, сосуществования различных объектов, как требующих особой охраны, так и оказывающих (могущих оказать) негативное воздействие на окружающую природную среду и человека, с объектами обычной хозяйственно-бытовой жизни и промышленного назначения, экологически и экономически эффективным образом. Достигая довольно большого разнообразия целей (о чём будет сказано нами ниже), обеспечивается должный баланс между необходимостью охраны окружающей природной среды и неизбежностью экономического развития.

Как отмечает Е.А. Галиновская, правовая природа ЗОУИТ не уяснена до конца: первоначально различные режимы таких зон рассматривались как



составная часть общего режима регулирования того или иного вида деятельности. К примеру, как часть охраны окружающей среды. Такой подход, по мнению учёного, с которым мы единомысленны, не лишён смысла в силу широкой вариативности и ситуативности различных условий и обстоятельств, влияющих на те или иные характеристики правового режима объекта.<sup>46</sup>

Следуя такой логике, можно прийти к выводу о производности ЗОУИТ по отношению к режиму объекта, в силу которого они устанавливаются.

Установление ЗОУИТ является одним из способов установления и изменения правового режима земель<sup>47</sup>, а также одним из видов зонирования наряду с градостроительным, функциональным, экологическим и др.<sup>48</sup>

По мнению Е.С. Болтановой, такое спорадическое (единичное) зонирование, в отличие от сплошного (к примеру, градостроительного), представляет собой деятельность компетентных органов публичной власти, имеющую локальный характер, по выделению отдельных территорий с замкнутыми границами – специальных зон в установленном законом порядке для распространения на определенные общественные отношения, возникающие в пределах этих зон, специальных правовых норм особых зон, имеющих определённые границы.<sup>49</sup>

Современное нам базовое регулирование ЗОУИТ долгое время исчерпывалось, главным образом, нормой-дефиницией Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) (далее – Градостроительный кодекс 2004 г.), сводящейся к

---

<sup>46</sup> Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 24-25 (автор параграфа – Е.А. Галиновская).

<sup>47</sup> См.: Липски С.А. Тенденции в изменении подходов законодателя к установлению и обеспечению правового режима земельных участков // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 2. С. 19-23.

<sup>48</sup> См.: Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 14-28.

<sup>49</sup> См.: Болтанова Е.С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

перечислению некоторых видов таких зон. При этом важно отметить тот факт, что перечень незакрыт.<sup>50</sup>

Несмотря на возрастающее разнообразие видов ЗОУИТ, очевидно, что все они являются особыми объектами земельных отношений в силу наличия у них сходных черт, направленных на достижение общей глобальной цели, для реализации которой они в принципе устанавливаются, – обеспечение безопасности жизнедеятельности и окружающей среды (публичный интерес). По этим причинам правовое регулирование ЗОУИТ может и должно иметь самостоятельные основы, опирающиеся на единообразные подходы, что было бы невозможно при рассмотрении режима такой зоны только и исключительно во взаимосвязи с правовым режимом охраняемого объекта в каждом конкретном случае.

Думается, для всех ЗОУИТ, помимо вышеназванной общей цели (безусловно, при наличии в каждом конкретном случае своих специальных целей), можно выделить следующие общие черты.

Во-первых, как мы говорили ранее, все такие зоны являются производными по отношению к общему режиму охраняемого объекта и устанавливаются в силу существования самого объекта.

Во-вторых, правовой режим всех ЗОУИТ формируется из целого ряда норм, предусматривающих особенности различных видов деятельности (как обязывающего, так и запрещающего характера), ограничения в использовании земель и земельных участков, а также меры, призванные компенсировать правообладателям земельных участков вышеописанные «особенности» правового режима (возмещение убытков, а также упущенной выгоды).

---

<sup>50</sup> См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 1.

В-третьих, как отмечает О.А. Золотова, к общим чертам всех ЗОУИТ, помимо уже перечисленных нами, относятся такие характеристики, как: определенные месторасположение и конфигурация охранной зоны.<sup>51</sup>

В силу вышеописанных причин дополнение Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 05 марта 2020 г.) (далее – Земельный кодекс 2001 г.) отдельной самостоятельной главой, посвящённой правовому регулированию ЗОУИТ<sup>52</sup>, – закономерный шаг в развитии правового регулирования этой сферы общественных отношений, знаменующийся окончательным формированием института, позитивно оцениваемый абсолютным большинством правоведов<sup>53</sup> по ряду причин, например, в силу того, что благодаря ему существенно повышаются гарантии защиты прав и законных интересов правообладателей недвижимости.

Одним из фактов, иллюстрирующих давно назревшую общественную потребность в более детальном и комплексном регулировании ЗОУИТ, базирующемся на единых общих подходах применительно ко всем зонам, является то обстоятельство, что при голосованиях по законопроекту, вносящему указанные изменения в Земельный кодекс 2001 г., отсутствовали как воздержавшиеся от голосования депутаты, так и голосующие «против». В пояснительной записке к законопроекту указывается, что введение указанной главы необходимо «в целях установления единых подходов к правовому регулированию установления таких зон и ограничений использования земельных участков, расположенных в таких зонах»<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> См.: Золотова О.А. Указ.соч. С. 8.

<sup>52</sup> См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 05 марта 2020 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Глава XIX.

<sup>53</sup> См., к прим.: Болтанова Е.С. Указ. соч.; Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2. С. 10-14.

<sup>54</sup> См.: Пояснительная записка к законопроекту № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/302180-7> (дата обращения: 12 февраля 2020 г.).

Характеризуя комплексное регулирование ЗОУИТ, как цельного правового института, изложенное в Земельном кодексе 2001 г., можно отметить следующее.

**Во-первых**, установлены цели установления зон с особыми условиями использования территории и подзон (важно подчеркнуть, что понятие «подзона» в значении части ЗОУИТ (т.е. территории в границах такой зоны), в отношении которой устанавливаются различные ограничения использования земельных участков, не является новым для российского законодательства. Оно встречалось и ранее)<sup>55</sup>, а также их виды.

Как подчёркивает А.П. Ревякин, пять целей установления ЗОУИТ (защита жизни и здоровья, безопасная эксплуатация различных объектов, обеспечение сохранности объектов культурного наследия, охрана окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства), в целом, коррелируют с основаниями ограничения прав человека и гражданина, предусмотренными частью 3 статьи 55 Конституции РФ: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.<sup>56</sup>

Однако закрытость перечня видов ЗОУИТ неизбежно вызывает конструктивную критику. В первую очередь вопросы вызывает полнота отражения всех существующих зон с особыми условиями территории в этом списке, под сомнением также и исчерпываемость видов таких зон, отражённых в Земельном кодексе 2001 г.

---

<sup>55</sup> См., к прим.: Постановление Правительства РФ от 02 декабря 2017 г. № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>56</sup> См.: Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах: Дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2019. С. 126

К примеру, как отмечает Г.А. Волков, правовой режим береговой полосы имеет сходные с ЗОУИТ характеристики<sup>57</sup>, однако упоминание о ней в главе Земельного кодекса 2001 г., посвящённой правовому регулированию ЗОУИТ, отсутствует.

Помимо этого, в контексте рассматриваемой проблематики правового режима зон, связанных с использованием и охраной водных объектов, вызывает вопросы и тот факт, что, при наличии в перечне ЗОУИТ рыбоохранной зоны озера Байкал, водоохранная зона указанного водного объекта в списке таковых не значится.

Факт, что перечень ЗОУИТ, изложенный в Земельном кодексе 2001 г., не является совершенным, окончательным и неизменным, может быть проиллюстрирован, к примеру, тем обстоятельством, что в Государственную Думу РФ 04 марта 2020 г. был внесён законопроект № 914300-7 «О внесении изменений в статьи 105 и 106 Земельного кодекса Российской Федерации», в случае принятия которого перечень ЗОУИТ может быть дополнен двадцать девятым пунктом, причисляющим к таким зонам лесопарковые зелёные пояса.<sup>58</sup>

По нашему мнению, в свете рассматриваемой проблематики нелишним будет упомянуть и о так и не реализованной законодательной инициативе, суть которой сводилась к переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию.

Среди прочих нововведений законопроектом № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу

---

<sup>57</sup> См.: Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 154-155 (автор пункта – Г.А. Волков). Подробнее о правовом режиме береговой полосы см. §1 главы 3 настоящей работы.

<sup>58</sup> См.: Законопроект № 914300-7 «О внесении изменений в статьи 105 и 106 Земельного кодекса Российской Федерации (в части дополнения перечня зон с особыми условиями использования территорий зоной лесопаркового зеленого пояса)». Внесён 04 марта 2020 г. Законодательным Собранием Пермского края. По состоянию на 19 марта 2020 г. профильным комитетом по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям принято решение предложить принять законопроект к рассмотрению. Дата события не определена // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/914300-7> (дата обращения: 19 марта 2020 г.).

законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Законопроект о переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию), внесённым 04 марта 2014 г., предполагалось установление охранных и защитных зон.<sup>59</sup> Перечень как одних, так и других в законопроекте открыт.

Примечательно, что зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, функционирующие на данный момент и закреплённые в составе исчерпывающего перечня ЗОУИТ в Земельном кодексе 2001 г., почти в неизменном виде содержались и в указанном проекте федерального закона.

В законопроекте не нашлось места для отдельного упоминания о рыбоохранных<sup>60</sup> и рыбохозяйственных заповедных зонах, а также о водоохранной и рыбоохранной зонах озера Байкал. Неясно, предполагалось ли в будущем отказаться от этих ЗОУИТ как от самостоятельных (специальных) видов, используя при этом базовое регулирование водоохранных зон, или отсутствие указанных зон являлось следствием ошибки (недочёта) разработчиков законопроекта.

Но, учитывая тот факт, что до появления соответствующего комплексного регулирования в рамках отдельной главы Земельного кодекса 2001 г. перечисление видов таких зон содержалось в Градостроительном кодексе 2004 г., в котором, к примеру, отсутствовали отдельные упоминания о прибрежной защитной полосе, рыбоохранной зоне, рыбохозяйственной заповедной зоне, водоохранной и рыбоохранной зонах озера Байкал (хотя, безусловно, указанные ЗОУИТ в период времени до указанных нововведений также существовали, но отдельно не были прописаны в перечне, наряду с другими зонами), сам факт того, что указанный законопроект причислял к

---

<sup>59</sup> См.: Законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации». Внесён 04 марта 2014 г. Правительством РФ. Отклонён 19 июня 2018 г. (Постановление Государственной Думы № 4256-7 ГД) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/465407-6> (дата обращения: 12 марта 2020 г.). Ст. 94.

<sup>60</sup> К слову, вопрос о необходимости отказа от рыбоохранных зон как таковых в силу того, что их правовой режим во многом сходен с правовым режимом водоохранных зон обсуждался на различных уровнях неоднократно и является актуальным и на сегодня. О правовом режиме рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон см. §2 главы 2 настоящей работы.

охранным зонам, например, и прибрежную защитную полосу, перечисляя эту зону в виде отдельного пункта, свидетельствует о том, что указанный проект федерального закона вполне может считаться одним из этапов в развитии комплексного регулирования ЗОУИТ.

*Во-вторых*, разъяснено, что ЗОУИТ, в том числе возникающие в силу закона, а также ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, измененными или прекращёнными со дня внесения соответствующих сведений в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) (часть 24 статьи 106 Земельного кодекса 2001 г.). На первый взгляд, такое законоположение должно быть расценено в положительном ключе: как попытка упорядочить сведения о фактах установления (изменения, прекращения) ЗОУИТ, а также о налагаемых ими ограничениях, внести в этот процесс элемент публичной достоверности и прозрачности, восполнить недостающую информацию касательно расположения таких зон и т.п.

Однако многими правоведами эта норма оценивается в негативном ключе по как минимум двум основаниям.

Во-первых, как отмечает Г.А. Волков, ЗОУИТ устанавливаются в публичных интересах в отношении неопределенного круга лиц, что влечет ограничения использования земельных участков.<sup>61</sup> Из этого следует, что связь установления, а равно изменения и прекращения ЗОУИТ с фактом внесения соответствующих сведений в ЕГРН не отражает самой сути ЗОУИТ – распространение соответствующих правовому режиму зоны ограничений на неопределённый круг лиц, что свидетельствует о нормативном характере таких решений (о содержании в них норм права).

Исходя из этого обоснованно высказывается точка зрения о необходимости установления прямой связи между, к примеру, вступлением в силу решения о ЗОУИТ и правилами, установленными для вступления в силу

---

<sup>61</sup> См.: Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 13-19.

нормативных правовых актов: официальное опубликование (в соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции РФ), государственная регистрация в Министерстве юстиции РФ<sup>62</sup> и т.п., но никак не с внесением соответствующих сведений в ЕГРН.

Во-вторых, Е.А. Галиновской высказывается позиция, согласно которой предписание закона о связи внесения соответствующих сведений о ЗОУИТ в ЕГРН и наступления факта их установления «ломает» изначальную сущность таких зон: вторичность их правового режима по отношению к режиму объекта, для обеспечения охраны которого они изначально устанавливаются.<sup>63</sup> Следуя актуальному правовому регулированию, получается, что правовые последствия зависят от действий по регистрации ЗОУИТ (от факта такой регистрации), но никак не от правового режима охраняемого объекта, что представляется, по меньшей мере, нелогичным.

*В-третьих*, возвращаясь к общей характеристике комплексного регулирования ЗОУИТ, изложенного в Земельном кодексе 2001 г., следует особо отметить то обстоятельство, что в целях обеспечения прав и законных интересов правообладателей земельных участков, расположенных в границах таких зон, на уровне закона установлен ряд характеристик таких зон, ограничений, налагаемых правовым режимом ЗОУИТ, которые в обязательном порядке должны наличествовать в положениях о ЗОУИТ, утверждаемых Правительством РФ (применительно к зонам, не возникающим в силу закона).

В таком положении, в частности, определяются порядок подготовки и принятия решений об установлении, изменении, прекращении существования зон с особыми условиями использования территории, а также орган

---

<sup>62</sup> См.: Приказ Минюста РФ от 04 мая 2007 г. № 88 (с изм. и доп. по состоянию на 26 мая 2009 г.) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.05.2007 № 9449) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>63</sup> См.: Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 36-37 (автор параграфа – Е.А. Галиновская).



публичной власти, обладающий такой компетенцией, срок, на который они устанавливаются (при наличии такового), требования к их предельным размерам, порядок обозначения границы ЗОУИТ и (или) местоположения объекта, в связи с размещением которого такая зона устанавливается, перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах ЗОУИТ.

В частности, введено требование при определении ограничений использования земельных участков устанавливать исчерпывающие перечни видов объектов капитального строительства (и (или) требования к параметрам таких объектов), которые допускается и (или) запрещается размещать в границах ЗОУИТ, имея в виду последующую проверку соответствия проектной документации объектов капитального строительства указанным ограничениям при выдаче разрешений на строительство (реконструкцию).

На уровне общего для всех зон с особыми условиями использования территории акта впервые дано определение подзоны как территории в границах ЗОУИТ, в границах которой могут быть установлены специальные ограничения, что также должно быть отражено в положении, утверждаемом Правительством.

В указанном акте также должен содержаться исчерпывающий перечень документов, представляемых в уполномоченный орган для принятия решений об установлении, изменении или прекращении ЗОУИТ, а также исчерпывающий перечень оснований для отказа в принятии таких решений.

**В-четвёртых**, урегулированы вопросы наложения правовых режимов различных ЗОУИТ. Так, при пересечении границ различных зон, по общему правилу, действуют все ограничения, предусмотренные каждой из таких зон (принцип сложения ограничений)<sup>64</sup>.

**В-пятых**, следует упомянуть и общие положения, касающиеся возмещения убытков, причинённых ограничением прав на землю в связи с

---

<sup>64</sup> См.: Воронцова А.А., Заславская Н.М. Указ. соч.

установлением (изменением) зон с особыми условиями использования территории.

Установлен принцип полного возмещения убытков (то есть, включающих в себя реальный ущерб и упущенную выгоду).

Как отмечает О.А. Золотова, расширен круг субъектов, имеющих право на возмещение убытков, причиненных ограничением права собственности. Помимо граждан и юридических лиц, являющихся собственниками земельных участков, указаны публично-правовые образования, органы государственной власти или органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия по предоставлению публичных земельных участков, и собственники зданий, сооружений, помещений в них, объектов незавершенного строительства. Ранее речь шла только о возмещении убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.<sup>65</sup>

Уточняется и круг субъектов, возмещающих убытки (пункт 8 статьи 57.1 Земельного кодекса 2001 г.).

Размер убытков определяется с учетом (но не на основе) рыночной стоимости имущества на день, предшествующий принятию решения об установлении или изменении ЗОУИТ.

В частности, урегулированы вопросы возмещения убытков, в том числе упущенной выгоды, в случае сноса (приведения в соответствие с установленными ограничениями использования земельных участков) здания, строения, сооружения, не являющихся самовольными постройками, в связи с их нахождением в границах зоны с особыми условиями использования территории.

Подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что базовыми характеристиками всех зон с особыми условиями использования территории являются их производность по отношению к общему режиму охраняемого

---

<sup>65</sup> Золотова О.А. Компенсация ограничения права собственности на землю при установлении зон с особыми условиями использования территорий // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

объекта, установление ограничений в использовании земель и земельных участков, а также особенностей осуществления различных видов хозяйственной и иной деятельности (путём запрета, ограничения, дозволения или обязывания).

Введение в Земельный кодекс 2001 г. в 2018 году специальной главы, посвящённой правовому регулированию ЗОУИТ и базирующейся на общих подходах применительно ко всем видам зон, представляет собой констатацию формирования самостоятельного правового института. В частности, в данной главе закреплены цели установления ЗОУИТ, определены основания их возникновения (изменения, прекращения), акты, в силу которых они возникают (изменяются, прекращаются), содержится требование о наличии в таких актах исчерпывающего перечня ограничений хозяйственной и иной деятельности, предусматриваемых той или иной зоной, а также даётся дефиниция понятия «подзоны».

Однако, по нашему мнению, предусматриваемая Земельным кодексом 2001 г. закрытость перечня видов зон с особыми условиями территории и отсутствие в нём береговых полос и водоохранной зоны озера Байкал (при наличии в данном перечне рыбоохранной зоны озера Байкал), никак не коррелируются с положениями иных законодательных актов, а также не отражают сути рассматриваемых явлений. Поэтому правовое регулирование зон с особыми условиями использования территории должно получить дальнейшее развитие – береговые полосы и водоохранная зона озера Байкал должны быть включены в исчерпывающий перечень ЗОУИТ.

### §3. Классификация зон с особыми условиями использования территории

Как отмечает Е.А. Галиновская, в главе XIX Земельного кодекса 2001 г., посвящённой правовому регулированию ЗОУИТ, «предприняты усилия по созданию основ классификации таких зон (**при отсутствии, правда, самой классификации**) (выделено нами, – А.Ф.)»<sup>66</sup>.

Бесспорно, зоны с особыми условиями территории могут быть классифицированы по самым различным основаниям.

Особый интерес представляет классификация ЗОУИТ в зависимости от *цели их установления*, особенно в силу того, что такие общие для всех зон цели, как рассматривалось нами ранее, нашли своё отражение в законе. Однако стоит особо отметить, что зачастую такая классификация весьма условна. Как подчёркивает А.П. Ревякин, сложно провести прямую корреляцию цели установления зон с их видами, изложенными в виде закрытого перечня, в силу чего можно прийти к выводу, что «не связанность видов ЗОУИТ с целями их установления делает норму о таких целях если не бессмысленной, то не создающей значимых правовых последствий».<sup>67</sup>

Цели установления ЗОУИТ выглядят таким образом, что не представляется возможным провести однозначную корреляцию каждого вида таких зон и цели, для достижения и реализации которой такие ЗОУИТ устанавливаются, – по своей сути, при установлении ЗОУИТ достигается целый ряд целей, причём кумулятивно.

Более того, при сопоставлении целей установления ЗОУИТ, закреплённых в Земельном кодексе 2001 г., и предусмотренных иными (специальными по отношению к каждому из видов таких зон) актами, также возникают некоторые терминологические разночтения.

---

<sup>66</sup> Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 32 (автор параграфа – Е.А. Галиновская).

<sup>67</sup> Ревякин А.П. Указ. соч. С. 126.

К примеру, водоохраные зоны, согласно статье 65 Водного кодекса 2006 г. устанавливаются в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В Земельном кодексе 2001 г. указанной цели корреспондирует цель – охрана окружающей среды, в том числе предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод.

Очевидна некоторая терминологическая неопределённость, однако, думается, что, следуя логике правила об общем и специальном законах, она вполне преодолима: Земельный кодекс 2001 г., претендуя на полный целевой охват для всех видов предусматриваемых им зон, закрепляет наиболее общие и широкие цели (применительно к рассматриваемой ситуации, таковой целью является охрана окружающей среды), которые, в свою очередь, некоторым образом конкретизируются в специальных законах (в данном случае – в Водном кодексе 2006 г.).

Однако если обратиться к сути каждого из видов ЗОУИТ, легко можно прийти к выводу, что как следствие установления каждой из них реализуются ещё ряд целей, даже несмотря на то, что такие цели могут быть напрямую не обозначены в различных актах, применительно к конкретным видам зон.

К примеру, по нашему мнению, как следствие установления водоохранной зоны обеспечивается ещё и защита жизни и здоровья граждан в результате установления запрета на размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, а также химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов и является одной из гарантий поддержания должного качества водных ресурсов в водных объектах, используемых гражданами для собственных нужд.

Таким образом, можно прийти к выводу о некоторой условности классификации, осуществлённой, опираясь на нормативно закреплённые цели установления ЗОУИТ, с опорой на главу XIX Земельного кодекса 2001 г.

Выражая аналогичную позицию, Е.А. Галиновская отмечает, что «целесообразно исходить из иерархии целей и определить приоритетную цель установления ЗОУИТ»<sup>68</sup>.

Думается, что законодатель и не претендует на абсолютную безальтернативность целей установления таких зон применительно к каждому их виду.

Данный вывод следует, в частности, из легального определения подзон как территорий, находящихся в границах ЗОУИТ, в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков, **в том числе для достижения различных целей установления самой ЗОУИТ** (выделено нами, – А.Ф.).

Однако, по нашему мнению, вышеописанная кумулятивность достижения целей установления ЗОУИТ характерна для каждой такой зоны, а не только для зон, имеющих подзоны.

Обратимся к схожему с вышеперечисленным основанию классификации.

Рассматривая предметно именно зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, характерно выделяются ранее описанные нами родовые цели установления ЗОУИТ: охрана окружающей среды и защита жизни и здоровья граждан. Становясь видовыми, эти цели приобретают более специальное значение.

Итак, в зависимости от **цели установления зон, связанных с использованием и охраной водных объектов**, выделяются зоны, связанные с охраной водных объектов и других объектов животного и растительного мира, к которым относятся: водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы,

---

<sup>68</sup> См.: Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 32 (автор параграфа – Е.А. Галиновская).

рыбоохранные зоны, рыбохозяйственные заповедные зоны, водоохранная и рыбоохранная зона озера Байкал и зоны, связанные с реализацией прав граждан на использование водных объектов (использование в данном случае понимается как правомочие в контексте права общего водопользования) и направленные на обеспечение безопасности граждан. Под вторым видом таких зон мы понимаем береговые полосы, зоны санитарной охраны источников водоснабжения, а также зоны затопления и подтопления.

Эта же классификация положена в основу настоящей работы.

Безусловно, подобная классификация, как и остальные, весьма условна по вышеописанным нами причинам. Однако, как нам представляется, в контексте рассматриваемой проблематики она наиболее релевантна.

Стоит особо подчеркнуть, что, причисляя, к примеру, зоны санитарной охраны источников водоснабжения к зонам, направленным на обеспечение безопасности граждан, мы совершенно не исключаем достижение цели охраны таких водных объектов. Безусловно, эта цель установлением таких ЗОУИТ также достигается.

То же самое можно проследить и применительно ко всем, без исключения, рассматриваемым нами в настоящей работе зонам.

В данном случае телеологический подход вряд ли однозначен и не может быть таковым в принципе. Однако он всё равно применим: стоит согласиться с точкой зрения Е.А. Галиновской, которая, как мы описывали ранее, справедливо полагает, что нужно исходить из того, какая цель в каждом конкретном случае является приоритетной и первичной.

То есть, по нашему мнению, более целесообразно обозначить два вышеописанных нами основания классификации несколько иначе и классифицировать ЗОУИТ в зависимости от *приоритетной (первичной) цели установления*.

Зоны с особыми условиями использования территории могут быть классифицированы также и в зависимости от *срока их установления* в силу

того, что ЗОУИТ по общему правилу могут быть установлены как на определённый срок, так и бессрочно.

Однако применительно к проблематике рассматриваемых зон такая классификация вряд ли уместна и актуальна, потому что зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, органически связаны с наличием самого водного объекта как такового: устанавливаются в силу его существования как такового и прекращаются в связи с его уничтожением, что прямо предусмотрено в правоустанавливающих для таких зон актах<sup>69</sup>.

Более того, в соответствии с пунктом 22 статьи 106 Земельного кодекса 2001 г., для зон, прекращающих существование одновременно с прекращением существования объекта, в связи с размещением которого они установлены (в случае наличия такого указания в положении), не требуется даже принятия решения о прекращении.

Поэтому утверждать то, что рассматриваемые ЗОУИТ имеют срочный характер, не представляется корректным. По нашему мнению, срочность ЗОУИТ возможна в тех случаях, когда сам объект, в связи с наличием которого такая зона устанавливается, продолжает своё существование и после её прекращения. Применительно ко всем входящим в предмет настоящего исследования зонам так утверждать нельзя.

Рассмотрим три показательных примера.

Во-первых, как мы излагали ранее, водный объект не может быть потребляем, но может быть уничтожим (только при перманентном отсутствии вещества воды в таком водном объекте)<sup>70</sup>. В данном случае неуместно говорить о том, что, к примеру, рыбоохранная зона такого водного объекта имеет срочный характер: в силу вторичного по отношению к объекту охраны характера любых ЗОУИТ, прекращение существования основного объекта не может не влечь прекращение существования вторичного.

---

<sup>69</sup> См., к прим.: Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360 (с изм. и доп. по состоянию на 07 сентября 2019 г.) «О зонах затопления, подтопления» (вместе с «Положением о зонах затопления, подтопления») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Пункт 20.

<sup>70</sup> См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 48-50.



Во-вторых, представляет интерес ситуация, которая может возникнуть применительно к ряду рассматриваемых в рамках настоящей работы зон. В силу того, что понятия прудов и обводнённых карьеров легально не определены, существует масса точек зрения правоведов и разрозненные понимания этого вопроса на самых различных уровнях власти<sup>71</sup>, нередки ситуации, когда, например, оспаривается приватизация земельного участка с находящимся на нём водном объекте (прудом), в результате чего водный объект юридически становится, находясь уже в федеральной собственности, водным объектом общего пользования. В силу закона устанавливается водоохранная зона. Хотя фактически с водным объектом не произошло равным счётом никаких изменений.

Теоретически (хотя и маловероятно на практике) возможна и вышеописанная ситуация, разыгранная по обратному сценарию, вследствие чего у водного объекта, находящегося уже в частной собственности, уже нет водоохранной зоны.

В рамках данных примеров также, по нашему мнению, не следует говорить о срочном характере ЗОУИТ в силу всё той же причины: будучи в частной собственности, такой водный объект с юридической точки зрения отсутствует как объект особой охраны и, в силу вторичного характера связанных с ним зон, то же самое применительно и к ним.

В-третьих, при отсутствии прямого указания в статье 65 Водного кодекса 2006 г. на то, что водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы устанавливаются для прудов, данный вопрос актуален для таких водных объектов, находящихся в публичной собственности.<sup>72</sup> Однако, к примеру, в случае признания такого пруда водохранилищем (и наоборот), водоохранная зона однозначно появляется (или неоднозначно прекращает своё существование).

---

<sup>71</sup> О правовом режиме прудов и обводнённых карьеров см. подробнее §1 главы 1 настоящей работы.

<sup>72</sup> О водоохранных зонах прудов см. подробнее §1 главы 2 настоящей работы.

По нашему мнению, в данном случае также неуместно говорить о срочности ЗОУИТ в силу той же аргументации, приведённой нами применительно ко второму примеру.

Некоторое исключение из вышеприведённых рассуждений о сроках установления ЗОУИТ могут составлять зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Это объяснимо тем, что в данном случае, помимо факта наличия водного объекта как такового, такой объект должен обладать определёнными качествами и характеристиками, в силу которых он является пригодным для того, чтобы удовлетворять подобные специальные нужды.

Бесспорно, такой водный объект, в силу особого предназначения, должен соответствовать критериям безопасности и (или) безвредности для человека, в нём категорически не должны быть превышены предельно допустимые концентрации химических, биологических веществ, микроорганизмов, а также уровень радиационного фона. Использование такого объекта в конкретно указанных целях допускается исключительно при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта.

В силу указанных причин и обстоятельств, в данном случае считаем целесообразным сделать некоторую оговорку. Поскольку водный объект, предназначенный для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не может не соответствовать определённым требованиям, в случае, если по каким-либо причинам такой объект указанным требованиям не отвечает, он перестаёт являться источником такого водоснабжения (или, по крайней мере, приоритетным источником), что не может не отразиться на существовании обеспечивающей его охрану ЗОУИТ.

Анализируя вышеуказанный пример, можно прийти к выводу, что, несмотря на определённые особенности, подобные зоны не будут являться срочными с собственном смысле этого слова.

ЗОУИТ является срочной, если во время её установления установлен срок её действия. Несмотря на повышенные требования к водным объектам как к источникам, предназначенным для удовлетворения специальных нужд, всё равно вряд ли можно утверждать, что такие ЗОУИТ имеют срочный характер.

ЗОУИТ также могут быть классифицированы и в зависимости от ***акта, в котором определяются все основные характеристики правового режима зон с особыми условиями использования территории каждого вида.***

Так, применительно к водоохраным (рыбоохраным) зонам, прибрежным защитным полосам такие характеристики определены в федеральном законе – Водном кодексе 2006 г. Относительно иных ЗОУИТ глава XIX Земельного кодекса 2001 г. содержит указание о подготовке Правительством РФ положений. Однако данное требование не содержит временных сроков, данных на его реализацию. По этой причине правоведами резонно высказывается точка зрения, что переходный период до принятия указанных положений может растянуться на неопределённый срок.<sup>73</sup>

Однако нельзя утверждать, что работа в указанном направлении Правительством РФ не ведётся<sup>74</sup>, но зачастую оно идёт по более лёгкому пути – путём внесения изменений в уже существующие положения, реализуя в них соответствующие требования, установленные в Земельном кодексе 2001 г.<sup>75</sup>

Сопутствующим основанием классификации ЗОУИТ является классификация в зависимости от ***акта, в силу которого они возникают.***

Зоны, применительно к которым характеристики правового режима определены Водным кодексом 2006 г., в силу него и возникают.

---

<sup>73</sup> См.: Степанова Л.И. Новое в регулировании статуса зон с особыми условиями использования территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 4. С. 97-110.

<sup>74</sup> См., к прим.: Проект Постановления Правительства «Об утверждении положения о зоне санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемой в случаях, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации в отношении подземных водных объектов, зоны специальной охраны». Разработчик – Роспотребнадзор. Решение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия – отрицательное. По состоянию на 20 февраля 2020 г. проект проходит процедуру независимой антикоррупционной экспертизы // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88111> (ID проекта 02/07/01-19/00088111) (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

<sup>75</sup> См., к прим.: Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360 (с изм. и доп. по состоянию на 07 сентября 2019 г.) «О зонах затопления, подтопления» (вместе с «Положением о зонах затопления, подтопления») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Определённую оговорку стоит сделать относительно береговой полосы, в силу того, что она имеет ряд характеристик, роднящих её с ЗОУИТ, но всё же, следуя буквальному толкованию Земельного кодекса 2001 г., таковой не является.

Однако, несмотря на этот факт, считаем не вполне корректным такой подход. По нашему мнению, береговая полоса является зоной с особыми условиями использования территории, связанной с реализацией прав граждан на использование водных объектов. Указанная ЗОУИТ возникает также в силу закона.

Иные ЗОУИТ возникают по решению уполномоченного органа, к компетенции которого положениями о соответствующих видах зон либо специальными законами отнесено принятие указанного решения. К примеру, зоны затопления и подтопления устанавливаются или изменяются решением Федерального агентства водных ресурсов (его территориальных органов)<sup>76</sup>, а зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются, изменяются, прекращают существование по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации<sup>77</sup>.

В качестве ещё одного из оснований классификации может быть взят подход, положенный в основу Законопроектом о переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию применительно к таким зонам.

Так, разделяя все ЗОУИТ на охранные и защитные, законопроект исходит из их ***сущностного назначения применительно к объекту охраны (защиты)***: охранные зоны понимаются как предназначенные для охраны объекта от неблагоприятного воздействия извне, а также для обеспечения его нормального функционирования, а защитные – как предназначенные для

---

<sup>76</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360 (с изм. и доп. по состоянию на 07 сентября 2019 г.) «О зонах затопления, подтопления» (вместе с «Положением о зонах затопления, подтопления») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Пункт 3.

<sup>77</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 июля 2019 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 18.

защиты жизни, здоровья человека, а также окружающей среды от негативного воздействия опасного объекта.

Однако, как отмечают А.А. Воронцова и Н.М. Заславская, это основание классификации также условно ввиду того, что «есть ЗОУИТ, сочетающие в себе как охранные, так и защитные функции»<sup>78</sup>. По нашему мнению, абсолютная однозначность данного основания классификации также недостижима по тем же причинам, что и классификация в зависимости от целей установления ЗОУИТ, закреплённых в главе XIX Земельного кодекса 2001 г.

Таким образом, зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, могут быть классифицированы по различным основаниям: в зависимости от акта, в котором определяются все основные характеристики правового режима зон с особыми условиями использования территории каждого вида, по актам, в силу которых они возникают, по сущностному назначению применительно к объекту охраны (защиты), по сроку установления, а также в зависимости от первичной (приоритетной) цели установления.

---

<sup>78</sup> См.: Воронцова А.А., Заславская Н.М. Указ. соч.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗОН, СВЯЗАННЫХ С ОХРАНОЙ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И ДРУГИХ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО И РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА

### §1. Правовой режим водоохраных зон и прибрежных защитных полос

Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса по первичной (приоритетной) цели их установления являются охранными зонами. Это означает, что сущности их отвечает охранное назначение: комплексная охрана вод.

Однако нельзя не отметить тот факт, что на протяжении исторической эволюции этого правового института понимание элементов такой комплексной охраны претерпевало ряд эволюционирующих изменений.

Так, Л.И. Дембо отмечал, что «к общим вопросам водного законодательства относятся также вопросы охраны вод: установление водоохранной зоны. ... Водоохранная зона, имеющая своим назначением улучшение водного режима и борьбу с обмелением крупных рек (Волги, Дона, Днепра и др.) и связанная с охраной защитных лесов, была установлена в 1936 г. при учреждении специального Главного управления лесоохраны и лесонасаждений (С.З., 1936 г., № 35, ст. 311)».<sup>79</sup>

Таким образом, можно прийти к выводу, что правоведом в цель «охрана вод» вкладывались следующие элементы: во-первых, первостепенной задачей считалась борьба с обмелением водных объектов (прежде всего, конечно, крупных рек, но, учитывая экосистемную гидрологическую связь всех водных объектов, безусловно, данная цель охватывала общее состояние водного режима во всех водных объектах). Думается, что подобное положение было отражением и реакцией на реальную гидрологическую обстановку прошедшего периода времени (1930-1940-е годы), что подтверждается, в частности, в исследовании гидрологов Е.В. Гуревича и М.Л. Маркова, которые отмечали, что «в целом по европейской части России самые низкие межени

---

<sup>79</sup> Дембо Л.И. История советского земельного права // Ленинградский государственный университет им. А.А. Жданова. Институт экономики, философии и права. Ученые записки. Серия юридических наук: № 107. Выпуск 2. Л., 1949. С. 203

наблюдались в 1937—1945 гг. ... В XX веке наиболее маловодным в северо-западной и центральной частях России был 1938 г.»<sup>80</sup>.

Во-вторых, в качестве одного из компонентов охраны вод понималась также и охрана защитных лесов. Подробнее о правовом регулировании этого аспекта будет сказано нами ниже.

Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик (утверждены Законом СССР от 10 декабря 1970 года) (утратили силу) (далее – Основы водного законодательства 1970 г.) понимание вышеуказанной охранной цели водоохранных зон получило развитие.<sup>81</sup>

Так, цель поддержания благоприятного водного режима водных объектов осталась первостепенной, но наряду с иной целью, ставшей к тому периоду времени актуальной, – параллельно с целью охраны вод от загрязнения и засорения. Также стоит отметить, что на законодательном уровне были закреплены охранные цели применительно не только к крупным рекам (как было ранее), но касательно ко всем водным объектам, что, как мы описывали выше, отвечало фактической сущности и предыдущего регулирования.

Однако нужно учесть, что цель охраны вод от истощения получила несколько иное наполнение, вызванное, вероятно, изменившимися условиями общественной жизни и гидрологической обстановки. Поддержание должного водного режима объявлялось первостепенной задачей, но не в контексте борьбы с обмелением, а как средство предупреждения водной эрозии почв, заиления водоёмов, ухудшения условий обитания водных животных и т.д.

В свете рассматриваемой проблематики особенность данного акта состояла в том, что вышеупомянутая цель охраны водных объектов от истощения рассматривалась в контексте лесов (водоохранные зоны лесов).

В Основах водного законодательства 1970 г. содержался и термин «прибрежные полосы (зоны) водных объектов», однако он не раскрывался.

---

<sup>80</sup> Гуревич Е.В., Марков М.Л. Маловодья на европейской части России // Учёные записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2017. № 49. С. 100.

<sup>81</sup> См.: Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик (утверждены Законом СССР от 10 декабря 1970 года) (утратил силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 11, ст. 37, ст. 39.

Содержалось требование о наличии согласования с уполномоченными органами при осуществлении ряда видов деятельности на водных объектах и в их прибрежных полосах (зонах), к примеру, сельскохозяйственные работы, рубка леса, строительные, взрывные, дноуглубительные работы и т.д. Перечень таких видов деятельности в указанном акте открыт.

В принятом в развитие Основ водного законодательства 1970 г. Водном кодексе РСФСР (утв. ВС РСФСР 30 июня 1972 г.) (утратил силу) содержалось понятие прибрежных полос (зон) водоёмов, к которым относились, в частности, первый и второй пояса зон санитарной охраны источников водоснабжения.<sup>82</sup>

Впервые определение водоохранной зоны на уровне нормативного правового акта было закреплено в Положении о водоохраных зонах (полосах) рек, озёр, водохранилищ в РФ, утверждённом Постановлением Совета Министров РСФСР от 17 марта 1989 г. № 91 (далее – Положение о водоохраных зонах (полосах) 1989 г.). Некоторое развитие оно получило в Положении о водоохраных зонах и их прибрежных защитных полосах, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404<sup>83</sup> (далее – Положение о водоохраных зонах и их прибрежных защитных полосах 1996 г.).

Стоит отметить, что эта же дефиниция практически в неизменном виде содержится и в ныне действующем Водном кодексе 2006 г.

Так, согласно Положению о водоохраных зонах (полосах) 1989 г., под водоохранной зоной понималась территория, примыкающая к акваториям рек, озёр и иных поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов. Положением о водоохраных зонах и их прибрежных защитных

---

<sup>82</sup> См.: Водный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 30 июня 1972 г.) (утратил силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 17.

<sup>83</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 «Об утверждении Положения о водоохраных зонах и их прибрежных защитных полосах» // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102044366> (дата обращения: 03 марта 2020 г.).



полосах 1996 г. к вышеуказанным целям добавлялась цель сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира.

Согласно ныне действующему правовому регулированию суть данного определения сохранена (некоторые терминологические изменения, по нашему мнению, не отразились на его лексической сути и смысловом значении).

Учитывая тот факт, что водоохранная зона является частью комплексной охраны вод, а также принимая во внимание её комплексное природоохранное значение и ограничения хозяйственной деятельности, предполагаемые ею, ряд исследователей, к примеру, С.А. Боголюбов<sup>84</sup> и М.М. Бринчук<sup>85</sup>, относят её к особо охраняемой природной территории.

Такой подход нашёл и практическое применение. В качестве примера можно привести Закон города Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 (с изм. и доп. на 20 февраля 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве», причисляющий водоохранную зону к особо охраняемым природным территориям регионального значения<sup>86</sup>. Интерес вызывает тот факт, что до 15 августа 2004 г. в вышеупомянутом законе содержалось положение, согласно которому особо охраняемые природные территории регионального значения объявлялись собственностью города Москвы<sup>87</sup>.

Данная ситуация, на наш взгляд, была не вполне адекватна актуальному на тот момент правовому регулированию.

До 01 января 2005 г. в Водном кодексе 1995 г. (утратил силу) в статье 34 содержалось указание на то, что водные объекты **могут быть** (выделено нами, – А.Ф.) в собственности Российской Федерации и субъектов РФ

---

<sup>84</sup> Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Пономарёв М.В. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Автор комментария к ст. 64 – С.А. Боголюбов.

<sup>85</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Высшее образование, 2005. С. 346.

<sup>86</sup> См.: Закон города Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 (с изм. и доп. на 20 февраля 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» // Вестник мэрии Москвы. № 43. Ноябрь. 2001 год. Ст. 2.

<sup>87</sup> Данный пункт утратил силу в связи с принятием Закона города Москвы от 14 июля 2004 г. № 48 «О внесении изменений и дополнений в Закон города Москвы от 26 сентября 2001 года № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (с изм. и доп. по состоянию на 13 июля 2011 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 45. 04 августа 2004 г. Ст. 1 в рассматриваемом нами пункте вступила в силу через 10 дней после официального опубликования.

(государственная собственность), однако, несмотря на наличие критериев отнесения водных объектов как к федеральной, так и к региональной собственности, в большинстве случаев правоприменительная практика исходила из того, что такие водные объекты находятся в неразграниченной государственной собственности.

Разграниченной (федеральной) собственностью на водные объекты, за исключением обособленных водных объектов, стала с 01 января 2005 г. на основании изменений, введённых в законодательство Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 03 августа 2018 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Учитывая легальную трактовку водного объекта как единства земли и воды (поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и **берега водного объекта** (выделено нами, – А.Ф.)), при которой берега водного объекта также рассматривались как находящиеся в неразграниченной собственности<sup>88</sup>, тем более непонятным становится категоричное решение регионального законодателя об объявлении таких водоохранных зон собственностью города.

Ведь, анализируя структуру водоохранных зон как таковых, можно прийти к выводу, что они состоят ещё и из двух подзон: из береговой полосы и прибрежной защитной полосы. Следовательно, в рассматриваемый период времени берега водного объекта (береговая полоса – часть водного объекта) также находились в неразграниченной собственности.

---

<sup>88</sup> См., к прим.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 5-КГ18-121 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Тем не менее, стоит отметить, что отнесение водоохраных зон к особо охраняемым природным территориям – нечастое явление. Можно привести множество примеров регионов, в которых указанная ЗОУИТ к особо охраняемым природным территориям не относится.<sup>89</sup>

Водоохранная зона, прибрежная защитная полоса и береговая полоса являются ЗОУИТ, устанавливаемыми в силу закона.

Учитывая изменения, внесённые в правовое регулирование зон с особыми условиями использования территорий главой XIX Земельного кодекса 2001 г., благодаря которым, в частности, было дано легальное понятие подзон как территорий в границах ЗОУИТ, в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков, в том числе для достижения различных целей установления такой зоны, считаем не только возможным, но и целесообразным рассмотреть береговую полосу, прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны сквозь призму указанных изменений. Но, принимая во внимание не только сложный правовой режим, но и особое значение береговой полосы, считаем более целесообразным изложить основные характеристики этой ЗОУИТ в рамках отдельного параграфа настоящей работы.<sup>90</sup>

Прибрежная защитная полоса устанавливается от береговой линии (границ водного объекта), а её протяжённость зависит от уклона берега водного объекта и составляет от 30 до 50 метров.

Водоохранная зона также устанавливается от границ водного объекта, а её ширина зависит от вида водного объекта (к примеру, водоохранная зона

---

<sup>89</sup> См., к прим.: Закон Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 декабря 2018 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 141. 5 августа 2003 г.; Закон Мурманской области от 10 июля 2007 г. № 871-01-ЗМО (с изм. и доп. по состоянию на 8 июля 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях в Мурманской области» // Мурманский Вестник. № 133. 19 июля 2007 г.; Закон Ярославской области от 28 декабря 2015 г. № 112-з (с изм. и доп. по состоянию на 4 июня 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ярославской области» // Документ-Регион. № 110. 30 декабря 2015 г.; Экологический кодекс Санкт-Петербурга от 29 июня 2016 г. (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [www.gov.spb.ru/norm\\_baza/npa](http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa). 26 июля 2016 г.; Закон Республики Крым от 22 октября 2014 г. (с изм. и доп. по состоянию на 1 июля 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 4. Часть 2 (подписано в печать 1 декабря 2014).

<sup>90</sup> См. §1 главы 3 настоящей работы.

моря – 500 метров) и от его протяжённости (водоохранная зона рек и ручьёв, в зависимости от их протяжённости, составляет от 50 до 200 метров).

На наш взгляд, стоит согласиться с О.А. Золотовой, которая считает, что пространственные характеристики водоохранных зон должны устанавливаться с учетом природных особенностей местности, степени антропогенной нагрузки и характеристик самих водных объектов.<sup>91</sup>

Стоит отметить, что по сравнению с Положением о водоохранных зонах и их прибрежных защитных полосах 1996 г., режим указанных ЗОУИТ был несколько либерализирован. Это касается налагаемых ими ограничений на ведение хозяйственной и иной деятельности. К примеру, согласно ныне действующему регулированию, нет запрета на размещение садовых и огородных земельных участков в водоохранных зонах (кроме береговых полос как территорий общего пользования) и, в целом, как в водоохранных зонах, так и в прибрежных защитных полосах разрешены строительство и эксплуатация различных хозяйственных объектов, но при условии оборудования их специальными сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения и т.п.

Кроме того, был также унифицирован подход к установлению водоохранных зон. Положением о водоохранных зонах и их прибрежных защитных полосах 1996 г. предусматривалось, что их размеры и границы утверждаются органами исполнительной власти субъектов по представлению уполномоченных территориальных органов Министерства природных ресурсов РФ (актуальное на дату принятия Положения название министерства). Для этого требовалась разработка проектов водоохранных зон.

В Положении содержались только минимальные размеры водоохранных зон водных объектов различных видов и характеристик. К примеру, для рек

---

<sup>91</sup> См.: Золотова О.А. Указ. соч. С. 10.

протяжённостью от истока более 500 км минимальный размер водоохранной зоны составлял 500 метров.

Согласно Водному кодексу 2006 г. водоохранные зоны устанавливаются в силу закона, а их размеры являются точно и однозначно им же определёнными. Кроме того, размеры водоохранных зон водных объектов некоторых видов были уменьшены – например, водоохранная зона рек не может превышать 200 метров.

Органы государственной власти субъектов (в определённых случаях), а также Федеральное агентство водных ресурсов (его территориальные органы) наделены полномочием установления границ указанных ЗОУИТ на местности в целях: информирования граждан об особом режиме и налагаемых зоной с особыми условиями территории ограничений (установление информационных знаков), передачи указанной информации для занесения её в Государственный водных реестр, в ЕГРН.<sup>92</sup>

Водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы могут располагаться на самых различных категориях земель. Как отмечает Д.О. Сиваков, «водоохранные зоны не обязательно должны включаться в категорию земель водного фонда. Однако это не означает, что в состав категории земель водного фонда категорически запрещено включать водоохранные зоны»<sup>93</sup>.

В контексте рассматриваемой проблематики особый интерес вызывает вопрос о правовом регулировании водоохранных зон лесов. Как мы указывали ранее, цель охраны защитных лесов, которые, в свою очередь предохраняют водные объекты от обмеления и иных неблагоприятных изменений – одна из

---

<sup>92</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 17 (с изм. и доп. по состоянию на 30 ноября 2019 г.) «Об утверждении Правил установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>93</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Автор комментария к ст. 102 – Д.О. Сиваков.

первостепенных целей, стоявших перед установлением указанных ЗОУИТ на протяжении всей истории их правового регулирования.

Примечательно, что ещё Постановлением ЦИК и СНК СССР от 02 июля 1936 г. «Об образовании Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР и о выделении водоохранной зоны» (утратило силу) подчёркивалась особая роль лесов в регулировании водного режима рек и защиты их от обмеления, в связи с чем указанным актом запрещалась под угрозой уголовной ответственности рубка на расстоянии **двадцати километров** (выделено нами, – А.Ф.) от берегов по обе стороны верхнего течения крупных рек и их притоков.<sup>94</sup>

Бесспорно, нельзя не обратить внимание на изменения, внесённые в Лесной кодекс 2006 г. от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2018 г.) (далее – Лесной кодекс 2006 г.) Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (далее – Закон о защитных лесах 2018 г.), вступившим в силу с 01 июля 2019 г.

В частности, в Лесной кодекс 2006 г. была введена статья 113, посвящённая правовому регулированию лесов, находящихся в водоохраных зонах. В них, помимо общих ограничений, предусмотренных правовым режимом земель лесного фонда (и защитных лесов, подвидом которых являются ценные леса), а также водоохраных зон, запрещается строительство

---

<sup>94</sup> См.: Постановление ЦИК и СНК СССР от 02 июля 1936 г. «Об образовании Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР и о выделении водоохранной зоны» (утратило силу) // СЗ СССР 1936 г. № 35. Ст. 311.

и эксплуатация объектов капитального строительства (при наличии исключений) и т.д.<sup>95</sup>

Однако нельзя не обратить внимание и на иные изменения, вступившие в силу с 01 июля 2019 г., касающиеся фактического исключения из Лесного кодекса 2006 г. запрета на проведение в лесах, находящихся в водоохранных зонах, сплошных санитарных рубок с целью заготовки древесины.

Указанный закон вызвал крайне широкий общественный резонанс и стал основной темой для дискуссий на самых различных площадках.<sup>96</sup>

Как отмечают эксперты Всемирного фонда дикой природы (WWF) К.Н. Кобяков, Н.М. Шматков и К.В. Тугова, указанный Закон о защитных лесах 2018 г. фактически не только не ограничивает в защитных лесах рубки с целью заготовки древесины, но и создает правовые возможности и предпосылки для значительного сокращения площади самих защитных лесов примерно на 50 млн га, т. е. на 18 % их текущей площади. Кроме того, данным законом перечень оснований для проведения сплошных рубок в защитных лесах только расширяется: разрешаются сплошные санитарные рубки в водоохранных зонах.<sup>97</sup>

В результате реализации Закона о защитных лесах 2018 г. существенным образом ухудшается также и ситуация с нерестоохранными полосами лесов.<sup>98</sup>

Учитывая вышеописанное нами обстоятельство, согласно которому водоохранные зоны жёстко не связаны с категорией земель водного фонда,

---

<sup>95</sup> См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2018 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 113.

<sup>96</sup> См., к прим.: WWF: новый закон о защитных лесах ставит под угрозу будущее 50 млн га лесов и ценных видов рыб [Электронный ресурс. Всемирный фонд дикой природы (WWF). Официальный сайт. 19 декабря 2018 г.] // URL: <https://wwf.ru/resources/news/lesa/wwf-novaya-redaktsiya-zakonoproekta-o-zashchitnykh-lesakh-stavit-pod-ugrozu-budushchee-50-mln-ga-les/> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).

<sup>97</sup> См.: Кобяков К.Н., Шматков Н.М., Тугова К.В. Новый закон о защитных лесах: возможные негативные последствия // Устойчивое лесопользование. 2018. № 4 (58). С. 30-31.

<sup>98</sup> Подробнее о правовом регулировании рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон – см. §2 главы 2 настоящей работы.

важно отметить, что в силу того, что Земельный кодекс 2001 г. в части 5 статьи 27 не относит земельные участки в водоохранной зоне к ограниченным в обороте (кроме случаев, когда указанный земельный участок находится в первом или втором поясе охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения), в границах указанной ЗОУИТ образуются земельные участки, с ними совершаются различные сделки. Примечательно, что в законодательстве отсутствует требование, согласно которому границы данных земельных участков должны каким-либо образом коррелироваться с границами водоохранных зон и прибрежных защитных полос, поэтому, как утверждает А.П. Ревякин, часто встречаются ситуации, когда земельный участок располагается частично в пределах, частично за пределами водоохранной зоны, и межуется, а далее регистрируется в ЕГРП (указанный реестр функционировал на дату написания статьи (2014 г.). – А.Ф.), как имеющий обременение – водоохранную зону.<sup>99</sup>

На наш взгляд, стоит особо осветить проблематику, касающуюся видов водных объектов, имеющих водоохранную зону и прибрежную защитную полосу.

Так, согласно статье 65 Водного кодекса 2006 г., водоохранная зона – территория, примыкающая к границам таких водных объектов, как моря, реки, ручьи, каналы, озёра, водохранилища. Сопоставляя их со статьёй 5 указанного кодекса, в которой содержится перечисление видов водных объектов, можно прийти к выводу, что под сомнением на предмет наличия у них водоохранной зоны находятся болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники, пруды и обводнённые карьеры.

Если следовать буквальному толкованию статьи 65 Водного кодекса 2006 г., верным является вывод о том, что указанные водные объекты водоохранной зоны не имеют.

---

<sup>99</sup> Ревякин А.П. Охранные зоны водных объектов как один из элементов комплексной охраны вод // Аграрное и земельное право. 2014. № 4 (112). С. 71.



Как отмечал применительно к Водному кодексу 1995 г. (утратил силу) С.А. Боголюбов, «водоохранные зоны предусматриваются, как правило, в отношении текучих вод. Для замкнутых водоёмов, о которых идёт речь, таких зон не существует»<sup>100</sup>. Применительно к ныне действующему регулированию подобный подход, по нашему мнению, также релевантен.

Обратившись к статье 6 Водного кодекса 2006 г., можно обнаружить, что береговая полоса для болот, природных выходов подземных вод, ледников и снежников не определяется. И, если исходить из вышеописанного нами подхода, согласно которому береговая полоса и водоохранная зона соотносятся между собой как подзона и ЗОУИТ, то можно предположить однозначно отрицательный ответ на вопрос, имеют ли вышеописанные водные объекты водоохранную зону.

Однако в случае с прудами и обводнёнными карьерами так утверждать нельзя, и данный подход неприменим, – эти водные объекты имеют береговую полосу. Более того, в правоприменительной практике можно встретить примеры актов, в которых прямо указывалось о наличии у прудов водоохранных зон.<sup>101</sup>

При этом стоит отметить, что вопрос о наличии у прудов водоохранных зон на практике также возникает. Думается, это связано с тем, что вышеописанные нами цели установления водоохранных зон вполне применимы и к таким водным объектам, как пруды. Однако степень такого соответствия, опять же, во многом зависит от понимания понятия «пруд».

Охранные цели (предотвращение загрязнения, истощения и др.) являются чрезвычайно актуальными для прудов, особенно если предположить, что они могут иметь естественное происхождение. А цель сохранения среды обитания

---

<sup>100</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. С.А. Боголюбова) // М.: Юридический дом "Юстицинформ", 1997. Автор комментария к рассматриваемой статье – С.А. Боголюбов.

<sup>101</sup> См.: Постановление Губернатора Владимирской области от 16 июня 1998 г. № 398 «Об установлении водоохранных зон и прибрежных защитных полос на водных объектах Владимирской области» (утратило силу) // Справочная правовая система «Гарант». Пункт 3; Постановление Правительства Московской области от 17 сентября 2004 г. № 571/37 «Об утверждении минимальных размеров водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, частично или полностью расположенных на территории Московской области» (утратило силу) // Справочная правовая система «Гарант». Приложение.

водных биологических ресурсов и иных объектов животного и растительного мира, бесспорно, имеет крайне высокое значение, причём в данном случае совершенно не важно, является ли пруд естественным или искусственным водным объектом, какова его степень обособленности, изоляции и др.

В качестве примера, иллюстрирующего тот факт, что вопрос о наличии у прудов водоохранных зон является актуальным на практике, можно привести обращение гражданина на электронном портале Министерства природных ресурсов и экологии РФ<sup>102</sup>.

Примечательно, что, отвечая на данное обращение, указанный орган государственной власти не выражает свою позицию явно и просто отображает всё ныне действующее правовое регулирование, касающееся указанных ЗОУИТ, не делая итогового вывода, что, безусловно, не способствует устранению неопределённости.

В то же время, в нормативном правовом акте того же министерства наличествует прямое указание на то, что все вышеупомянутые водные объекты, не названные в статье 65, в том числе и пруды, и обводнённые карьеры, не имеют водоохранных зон.<sup>103</sup>

В целом, правовой режим водоохранных зон и прибрежных защитных полос не предполагает полного ограничения (запрета) хозяйственной или иной деятельности, но требует от неё соответствия как указанным целям установления, так и определённым ограничениям.

Ограничения, налагаемые правовым режимом водоохранной зоны, содержатся главным образом в статье 65 Водного кодекса 2006 г. Однако важно подчеркнуть, что ей они не исчерпываются и во многом дополняются положениями Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп.

---

<sup>102</sup> См.: Вопрос-ответ [Электронный ресурс. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации] // URL: [http://194.87.255.243/activities/answer.php?PAGEN\\_1=9](http://194.87.255.243/activities/answer.php?PAGEN_1=9) (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>103</sup> См.: Приказ Минприроды России от 29 сентября 2010 г. № 425 (с изм. и доп. по состоянию на 25 апреля 2017 г.) «Об утверждении Методических указаний по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению мер по охране водных объектов и их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 28 октября 2010 г. № 18847) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Пункт 12.

по состоянию на 18 февраля 2020 г.) «О животном мире»<sup>104</sup>, Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 января 2020 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>105</sup> и др.

Правовой режим прибрежных защитных полос, как подзон, предполагает дополнительные запреты и ограничения, наряду с предусматриваемыми режимом водоохранных зон (к примеру, запрет на выпас сельскохозяйственных животных).

Рассмотрим некоторые из ограничений, налагаемых общим режимом как для прибрежных защитных полос, так и для водоохранных зон.

Так, одним из самых часто встречающихся и крайне спорных на практике является запрет на движение и стоянку транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твёрдое покрытие.

По разъяснению Министерства природных ресурсов и экологии РФ, специальное транспортное средство – такое транспортное средство, которое предназначено для выполнения специальных функций, для которых требуется специальное оборудование: автокраны, пожарные автомобили и др., а также транспортные средства медицинских служб, правоохранительных органов, контрольно-надзорных органов и др.<sup>106</sup>

Стоит отметить, что, поскольку к категории транспортных средств отнесены, помимо вышеизложенных, велосипеды, мотоциклы, квадроциклы, легковые автомобили<sup>107</sup>, а правовой режим водоохранных зон

---

<sup>104</sup> См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 18 февраля 2020 г.) «О животном мире» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 22.

<sup>105</sup> См.: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 января 2020 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Глава 6.

<sup>106</sup> См.: Письмо Минприроды России от 18 марта 2013 г. № 06-08-44/4627 «О разъяснении положений статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>107</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (с изм. и доп. по состоянию на 21 декабря 2019 г.) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

распространяется, в том числе, и на земли населённых пунктов, и на иные категории земель, указанные в Водном кодексе 2006 г. запреты и требования многим видятся избыточными и потенциально коррупционными: не во всех поселениях и сельских местностях есть оборудованные твёрдым покрытием дороги, во многих есть только грунтовые (в зимний период времени – зимники) и иные дорожные покрытия, явно не отвечающие требованиям, предъявляемым законом.

Эта проблема стоит довольно остро.

К примеру, можно упомянуть о так и не реализованной законодательной инициативе, суть которой сводилась к снятию запрета для легковых автомобилей на движение и стоянку на дорогах, не имеющих твёрдого покрытия<sup>108</sup>.

Как пояснил О.В. Шеин, депутат, внёсший указанный законопроект в Государственную Думу, «если люди добираются к себе домой, в поселения, в сёла по грунтовым дорогам, если люди выезжают на рыбалку по грунтовым дорогам, если люди передвигаются – особенно это актуально в сибирских, зауральских территориях, – подчас пересекая застывшие зимой подо льдом реки, минуя эти реки, то все они априори являются нарушителями законодательства Российской Федерации»<sup>109</sup>.

Однако данный законопроект был отклонён по причине опасения ухудшения состояния водных объектов вследствие его потенциального принятия, с чем мы, в принципе, можем согласиться, но лишь частично: проблема, им обозначенная – налицо: многие граждане являются

---

<sup>108</sup> См.: Законопроект № 1127371-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации». Внесён 15 июля 2016 г. Депутатом Государственной Думы О.В. Шеиным. Был отклонён 12 июля 2017 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1127371-6> (дата обращения: 29 февраля 2020 г.).

<sup>109</sup> Стенограмма обсуждения Законопроекта № 1127371-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации». Внесён 15 июля 2016 г. Депутатом Государственной Думы О.В. Шеиным. Был отклонён 12 июля 2017 г. // URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/1127371-6> (дата обращения: 29 февраля 2020 г.).

перманентными правонарушителями правового режима водоохранной зоны<sup>110</sup>.

Обратимся к очередному ограничению, предусмотренному правовым режимом водоохранных зон. Так, в границах водоохранных зон запрещено размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, а также их применение.

Указанный запрет, несмотря на очевидную оправданность и целесообразность своего наличия, вызванные попыткой пресечения деятельности, которая с крайне высокой долей вероятности повлечёт как химическое загрязнение водных объектов, так и ухудшение состояния водных биологических ресурсов и иных объектов животного мира, также вызывает конструктивную критику среди правоприменителей и поддерживается далеко не всеми.

Например, в пояснительной записке к законопроекту № 865816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о хранении агрохимикатов в границах водоохранных зон на территориях портов)», внесённому в Государственную Думу 19 декабря 2019 г., указывается, что подобное ограничение может привести к полной остановке перевалки грузов (агрохимикатов) в российских морских портах, так как существующие портовые мощности не позволяют переваливать увеличивающиеся объёмы агрохимикатов. В связи с этим, законопроектом предлагается разрешить хранение пестицидов и агрохимикатов на территориях портов за пределами границ прибрежных защитных полос.<sup>111</sup>

В границах водоохранных зон запрещены также разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых (при наличии ряда

---

<sup>110</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 марта 2020 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 8.42.

<sup>111</sup> См.: Законопроект № 865816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о хранении агрохимикатов в границах водоохранных зон на территориях портов)». Внесён 19 декабря 2019 г. Правительством РФ. По состоянию на 10 марта 2020 г. законопроект находится в стадии предварительного рассмотрения. По состоянию на 16 марта 2020 г. рассмотрение законопроекта было отложено // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/865816-7> (дата обращения: 16 марта 2020 г.).

исключений, к которым, согласно законопроекту № 410586-7 «О внесении изменения в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации (в части исключения запрета разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в водоохраных зонах морей для Сахалинской области)», предлагается отнести всю Сахалинскую область).<sup>112</sup>

Данное положение мотивируется исключительной географической особенностью данного субъекта – островным характером региона, благодаря чему, в частности, водоохранной зоной морей в 500 метров покрывается если не вся, то значительная часть территории некоторых островов, а также его геологическими характеристиками, согласно которым, к примеру, месторождения песка, как общераспространённого полезного ископаемого, имеющего широчайшую область применения во многих областях хозяйствования и бытовой жизни, находятся в водоохраных зонах морей: до 90% месторождений на Сахалине и до 100% – на Курильских островах.<sup>113</sup> Бесспорно, для данной местности подобный запрет на разведку и добычу общераспространённых полезных ископаемых крайне существенен.

Стоит особо отметить, что подобная попытка послабления режима водоохранной зоны в части разрешения добычи общераспространённых полезных ископаемых на Сахалине является не первой.<sup>114</sup> Однако нереализованность в прошлом подобной инициативы позволяет поставить под

---

<sup>112</sup> См.: Законопроект № 410586-7 «О внесении изменения в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации (в части исключения запрета разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в водоохраных зонах морей для Сахалинской области)». Внесён 10 марта 2018 г. Сахалинской областной Думой. Ответственным комитетом (комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям) было принято решение: предложить субъекту законодательной инициативы изменить текст законопроекта. Рассмотрение законопроекта включено в Примерную программу на июль 2020 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/410586-7> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).

<sup>113</sup> См., к прим.: Сахалин будет настаивать на своём праве добывать песок в водоохраных зонах [Электронный ресурс. Новости Сахалина и Курил. 13 февраля 2018 г.] // URL: <https://sakhalin.info/news/146932> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).

<sup>114</sup> См.: Законопроект № 1003716-6 «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации (в целях изменения исключения из запрета на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых в водоохраных зонах морей)». Внесён 24 февраля 2016 г. Депутатами Государственной Думы Г.А. Карловым и С.А. Вострецовым. Принят в первом чтении 21 июня 2016 г. Отклонён 13 декабря 2017 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1003716-6> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).

сомнение принятие аналогичного по своей сути законопроекта и в текущих реалиях.

Подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что правовое регулирование водоохраных зон имеет давнюю историю, а цели их установления претерпевали изменение и эволюционировали, отражая существующие гидрологические, экологические и другие реалии и подстраиваясь под решение соответствующих задач.

Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса являются ЗОУИТ, устанавливаемыми в силу закона (Водного кодекса 2006 г.), особенности их правового режима (размеры зон, ограничения хозяйственной и иной деятельности, предусматриваемые их установлением и др.) также содержатся в данном законе. Прибрежная защитная полоса является подзоной водоохранной зоны, на которую распространяются дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности, и имеет ту же первичную (приоритетную) цель установления.

Отсутствие водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы у прудов и обводнённых карьеров является существенным упущением законодателя. Первичная (приоритетная) цель установления данных ЗОУИТ – охрана окружающей среды путём предотвращения загрязнения, засорения, заиления данных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира, крайне актуальна, в том числе, для прудов и обводнённых карьеров.

Реформирование правового регулирования лесов, находящихся в водоохраных зонах, существенным образом ослабило их правовой режим, что впоследствии не может не отразиться на состоянии водных объектов.





## **§2. Правовой режим рыбоохранных зон и рыбохозяйственных заповедных зон**

Рыбоохранные зоны и рыбохозяйственные заповедные зоны являются ЗОУИТ, прямо нашедшими своё отражение в исчерпывающем перечне таких зон, который предусмотрен главой XIX Земельного кодекса 2001 г.

Однако в силу разного подхода к их установлению, а также их отличных друг от друга характеристик, считаем целесообразным изложить особенности их правового режима последовательно.

Как отмечает Д.О. Сиваков, общие подходы, а также понятийный аппарат современного нам правового регулирования рыбоохранных зон окончательно сформировались в Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 июля 2019 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 2004 г.), но некоторые их прототипы имелись и в советский период.<sup>115</sup>

Рыбоохранные зоны также являются одним из важнейших компонентов комплексной охраны вод. На наш взгляд, данные ЗОУИТ в сущности своей представляют особый специальный вид водоохранных зон, имеющий, бесспорно, свои сущностные черты. Такие особенности могут быть проиллюстрированы, в первую очередь, целями установления соответствующих зон.

Так, в соответствии со статьёй 48 Закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 2004 г., рыбоохранные зоны устанавливаются

---

<sup>115</sup> См.: Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 148 (автор пункта – Д.О. Сиваков).

в целях сохранения условий для воспроизводства водных биоресурсов<sup>116</sup>. Указанная цель вполне коррелируется с одной из целей установления водоохранных зон, предусмотренных статьёй 65 Водного кодекса 2006 г., а именно с целью сохранения среды обитания водных биологических ресурсов. Однако несмотря на их соответствие, полагаем, что целесообразно выразить два сущностных вывода: во-первых, очевидно, водоохранная и рыбоохранная зоны имеют разные объекты первичной охраны (в случае с водоохранной зоной таким объектом является сам водный объект как таковой, а у рыбоохранных зон – водные биоресурсы: сохранение условий для их воспроизводства), но, во-вторых, считаем вышеназванное обстоятельство недостаточно веской причиной для того, чтобы утверждать о полной самостоятельности рыбоохранных зон как таковых.

По нашему мнению, водный объект – многоаспектное понятие. Рассматривая его как основообразующую часть экосистемы, руководствуясь при этом дефиницией указанного понятия, содержащейся в принятой на Конференции Организации Объединённых Наций по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро Конвенции о биологическом разнообразии, согласно которой под экосистемой понимается динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, **взаимодействующих как единое функциональное целое** (выделено нами, – А.Ф.)<sup>117</sup>, можно прийти к выводу, что, бесспорно, сам водный объект, а также обитающие в нём разнообразные водные биологические ресурсы представляют собой особую экосистему. Это означает их системную взаимосвязь, взаимозависимость, а также взаимообусловленность состояния одного из элементов системы другим и наоборот.

---

<sup>116</sup> Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 июля 2019 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Ст. 48.

<sup>117</sup> Конвенция о биологическом разнообразии 22 мая 1992 г. (ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ) // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения: 20 марта 2020 г.). Ст. 2.

Следуя подобной логике, можно прийти к выводу, что при реализации целей установления водоохранных зон не могут не достигаться цели, связанные с сохранением условий для воспроизводства водных биологических ресурсов в силу экосистемной связи и зависимости состояния водных объектов и обитающих в них организмов.

По нашему мнению, нельзя не обратить внимание на существующую правовую коллизию между положениями главы XIX Земельного кодекса 2001 г. и рядом норм Закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 2004 г.

Так, в соответствии со статьёй 106 Земельного кодекса 2001 г., рыбоохранная зона является зоной с особыми условиями использования территории, возникающей в силу федерального закона. Кроме того, следуя буквальному толкованию данной нормы, различные характеристики правового режима ЗОУИТ (такие, как: перечень ограничений хозяйственной и иной деятельности, предполагаемых данной зоной, требования к размерам зоны и др.) должны в данном случае в федеральном законе и содержаться. Данный тезис является выводом из противопоставления законодателем ЗОУИТ, возникающих в силу закона и иных ЗОУИТ, в отношении которых Правительством РФ должно быть разработано специальное Положение, содержащее вышеуказанные сведения.

Помимо этого, способ словоупотребления, избранный законодателем при изложении данной нормы, позволяет предположить об изложении водоохранных и рыбоохранных зон как синонимичных – «водоохранные (рыбоохранные) зоны».

В соответствии со статьёй 48 Закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 2004 г., ограничения хозяйственной и иной деятельности, предполагаемые правовым режимом рыбоохранных зон, устанавливаются Правительством. В настоящий момент они устанавливаются на основании Правил установления рыбоохранных зон,

утверждённых Постановлением Правительства РФ от 06 октября 2008 г. № 743 (с изм. и доп. по состоянию на 20 января 2016 г.).

Согласно пункту 17 вышеуказанных Правил, ограничения хозяйственной и иной деятельности **вводятся** (выделено нами, – А.Ф.) при принятии уполномоченным органом (Федеральным агентством по рыболовству (далее – Росрыболовство)) соответствующего решения.<sup>118</sup> Предусмотрен также порядок признания такими ЗОУИТ береговых охранных зон, заповедных зон и иных зон, созданных до вступления в силу указанного закона.<sup>119</sup>

Сопоставляя термины **«установление на основании закона»** (выделено нами, – А.Ф.) Закона о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г. и **«введение ограничений на основании решения уполномоченного органа»** (выделено нами, – А.Ф.) Правил, можно истолковать их таким образом, что рыбоохранная зона устанавливается в силу закона аналогично водоохранной, однако ограничения, ей предусматриваемые, вступают в силу только после принятия административного решения. Однако Правилами установления рыбоохранных зон предусматривается, что рыбоохранные зоны, а также их границы также **устанавливаются** (выделено нами, – А.Ф.) Росрыболовством. Данные несоответствия положений законодательства, бесспорно, не способствуют правовой определённости.

Кроме того, с нашей точки зрения, тот факт, что ограничения хозяйственной и иной деятельности, предусматриваемые правовым режимом рыбоохранных зон, вводятся на основании принятого Росрыболовством решения, является дополнительной иллюстрацией тезиса о базовом

---

<sup>118</sup> См., к прим.: Приказ Росрыболовства от 20 ноября 2010 г. № 943 «Об установлении рыбоохранных зон морей, берега которых полностью или частично принадлежат Российской Федерации, и водных объектов рыбохозяйственного значения Республики Адыгея, Амурской и Архангельской областей» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.12.2010 N 19438); Приказ Росрыболовства от 26 октября 2011 г. № 1040 «Об установлении рыбоохранных зон водных объектов рыбохозяйственного значения Республики Алтай, Алтайского края и Астраханской области» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.12.2011 N 22473) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>119</sup> См.: Приказ Минсельхоза России от 27 сентября 2017 г. № 487 «Об утверждении Порядка признания зон с особыми условиями использования территорий рыбоохранными зонами и рыбохозяйственными заповедными зонами» (Зарегистрировано в Минюсте России 18 декабря 2017 г. № 49288) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

характере водоохранных зон, ограничения, границы и другие элементы правового режима которых однозначно устанавливаются в силу закона. Разумеется, водные объекты рыбохозяйственного значения, пригодные и используемые для различных видов рыболовства, располагаются не только в тех регионах, относительно которых Росрыболовством были изданы приказы об установлении рыбохозяйственных зон.

Сопоставляя предусматриваемый вышеназванными Правилами правовой режим рыбоохранных зон с ранее изложенным нами правовым режимом водоохранных зон и прибрежных защитных полос, можно высказать тезис об их абсолютной идентичности: ограничения, предполагаемые данными Правилами полностью схожи с ограничениями, действующими для прибрежных защитных полос как подзон водоохранных зон.

Некоторое несоответствие, касающееся того, что согласно Закону о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 2004 г. рыбоохранные зоны прилегают к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения, а водоохранные зоны (прибрежные защитные полосы) – к береговой линии (границам водного объекта), является не более чем терминологическим, но никак не сущностным, в силу того, что согласно статье 1 Водного кодекса 2006 г. акваторией водного объекта является водное пространство, расположенное в пределах определённых границ.

Кроме того, анализируя пространственные характеристики, предусматриваемые Правилами установления рыбоохранных зон, следует отметить, что в данном аспекте вышеуказанные нами ЗОУИТ также абсолютно идентичны – размеры водоохранных зон (прибрежных защитных полос) и рыбоохранных зон различных водных объектов также равны.

Подводя итог вышеизложенному, считаем целесообразным отметить, что рыбоохранные зоны как отдельные зоны с особыми условиями использования территории, имеющие самостоятельное значение, уникальную цель установления, достижение которой возможно только и исключительно благодаря их установлению, а также присущие только им особенности

правового режима, в парадигме ныне действующего правового регулирования вряд ли должны выделяться.

Вышеназванный подход является крайне актуальным. Так, в течение 2020 г. во исполнение поручения Президента РФ<sup>120</sup> Правительством России активно проводится реформа контрольно-надзорной деятельности (далее – «регуляторная гильотина»), целью которой является актуализация законодательства РФ путём признания утратившим силу нормативного материала, устанавливающего избыточные, противоречивые, дублирующиеся, а также не отвечающие современным реалиям требования (начальный этап), а также разработки новых норм и введение их в действие (заключительный этап).<sup>121</sup>

Реализация механизма «регуляторной гильотины» предусматривает создание рабочих групп по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти. В частности, создана рабочая группа по реализации указанной реформы в сфере рыболовства по вопросам, входящим в компетенцию Росрыболовства.<sup>122</sup>

Наряду с огромным массивом актов, как уже рассмотренных данной рабочей группой, так и только подлежащих анализу, обсуждению подвергся вопрос и о правовом статусе рыбоохранных зон. По информации, полученной из средств массовой информации, в настоящее время по результатам деятельности рабочей группы Министерством сельского хозяйства РФ готовится законопроект, целью которого является отказ от рыбоохранных зон<sup>123</sup>, мотивированный тем, что правовой режим, ими предусматриваемый,

---

<sup>120</sup> См.: Перечень Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. (утв. Президентом РФ 26 февраля 2019 г. № Пр-294) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 15 февраля 2020 г.). Пр-294, п.3б.

<sup>121</sup> См.: План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утверждён Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29 мая 2019 года № 4714п-П36) // URL: <http://government.ru/news/36904> (дата обращения: 29 марта 2020 г.).

<sup>122</sup> Официальная страница рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере рыболовства [Электронный ресурс. Официальный сайт реформы контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина»)] // URL: <https://knd.ac.gov.ru/groups/806> (дата обращения: 22 марта 2020 г.).

<sup>123</sup> См.: Ни большая, ни маленькая: в России хотят отменить рыбоохранные зоны [Электронный ресурс. Известия. 10 марта 2020 г.] // URL: <https://iz.ru/983897/natalia-bashlykova/ni-bolshaia-ni-malenkaia-v-rossii-khotiat-otmenit-rybookhrannye-zony> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).

аналогичен режиму, устанавливаемому водоохранными зонами, в силу чего, зачастую, требования, предъявляемые к природопользователям, дублируются, что приводит к правовой неопределённости. По плану законопроектной деятельности, документ готовится к внесению в Государственную Думу в феврале следующего года (2021 г.).

Безусловно, нельзя не отметить, что подобная инициатива не является бесспорной. Однако по нашему мнению, правовой режим рыбоохранных зон в любом случае должен быть серьёзным образом переосмыслен, прежде всего, в контексте предполагаемых им ограничений хозяйственной и иной деятельности, и, в случае невозможности подобного реформирования, вышеназванные ЗОУИТ должны быть отменены, что вполне вероятно может произойти в недалёком будущем.

Рыболовство – крайне популярная и чрезвычайно многоаспектная деятельность, имеющая не только многотысячную историю, но и постоянное развитие, особенно популярным направлением которого являются прудовое рыболовство и рыбоводство. Данное обстоятельство было учтено Правительством РФ – внимание привлекает тот факт, что Правилами установления рыбоохранных зон предусматривается наличие таких ЗОУИТ у **прудов и обводнённых карьеров, имеющих гидравлическую связь с другими водными объектами** (выделено нами, – А.Ф.)<sup>124</sup>, что оценивается нами крайне положительно, особенно учитывая тот факт, что Законом о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г. перед данными зонами ставится именно цель сохранения условий для воспроизводства водных биоресурсов.

Однако, как описывалось нами ранее, правовой режим прудов – крайне спорный, неоднозначный и противоречивый вопрос, а юридическое понятие «пруд» является, вероятно, одним из наиболее дискуссионных. В контексте рассматриваемой проблематики рыбоохранных зон прудов О.И. Крассов

---

<sup>124</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 06 октября 2008 г. № 743 (с изм. и доп. по состоянию на 20 января 2016 г.) «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Пункт 11 Правил установления рыбоохранных зон.

отмечал, что, к примеру, согласно Правилам установления рыбоохранных зон, пойменные пруды также подпадают под юридическое понятие «пруд», тем самым его размывая.<sup>125</sup> Очевидно, указанное положение явно не способствует достижению правовой определённости и единообразия правоприменения.

Кроме того, несмотря на видимое в данном аспекте преимущество рыбоохранных зон перед водоохранными, касающееся установления таких ЗОУИТ для прудов и обводнённых карьеров, указанная норма является во многом «спящей» и малоэффективной, потому что рыбоохранные зоны возникают в силу решения уполномоченного органа, а не в силу закона. Как мы отмечали выше, указанные решения (приказы) изданы Росрыболовством применительно лишь к нескольким субъектам РФ. Кроме того, в данных решениях не наличествуют ни один пруд и ни один обводнённый карьер. Но деятельность по прудовому рыболовству в тех или иных формах и видах, бесспорно, осуществляется во всех регионах страны.

Учитывая вышеизложенное, согласно нашей точке зрения, данный подход нуждается в корректировке. Одно из вероятных объяснений отсутствия требования законодательства об установлении водоохранных зон прудов и обводнённых карьеров заключается в представлении об их строго и исключительно искусственном происхождении (пруды-копани), а также возможности нахождения в частной собственности, однако оно, по нашему мнению, является несостоятельным – даже в случае абсолютно искусственного происхождения пруда (для целей изложения настоящего тезиса считаем возможным не принимать во внимание масштабные споры о происхождении таких водных объектов, существующие в доктрине, законодательстве и правоприменительной практике), он всё равно является природным объектом или природно-антропогенным объектом, согласно статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) «Об охране окружающей среды», а цели

---

<sup>125</sup> См.: Крассов О.И. Указ. соч.



установления водоохраных зон для таких объектов также не могут не быть релевантны.

В случае же с рыбоохранными зонами прудов и обводнённых карьеров, хотя и предусмотренными Правилами об установлении таких зон, подавляющее большинство этих водных объектов оказываются также без подобного правового средства защиты. На наш взгляд, именно применительно к рыбоохранным зонам прудов и обводнённых карьеров целесообразно закрепить положение об их возникновении в силу закона – такие водные объекты, отвечая различным потребностям, связанным с осуществлением рыболовства, могут быть созданы даже ежедневно, каждый день подвергаться различному воздействию и видоизменению. Однако как сами такие водные объекты, так и водные биологические ресурсы, обитающие в них, в том числе и впоследствии употребляемые населением в пищевых и лекарственных целях, фактически оказываются никак не защищёнными ни правовым режимом водоохраных зон, ни ограничениями хозяйственной и иной деятельности, предусматриваемыми режимом рыбоохранных зон.

Другой вопрос состоит в том, что, как мы отмечали ранее, правовые режимы вышеуказанных ЗОУИТ идентичны, поэтому, вероятно, решением данной проблемы стало бы распространение правового режима водоохраных зон на пруды и обводнённые карьеры и, соответственно, возникновение таких зон и в данных случаях также в силу закона.

В свете рассматриваемой проблематики особый интерес вызывает и правовое регулирование прудового рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства), учитывая существующую на сегодня правовую неопределённость, связанную с вариативностью категорий земель, на которых располагаются указанные водные объекты, из которой следуют неизбежные споры о формах собственности, видах собственников на такие объекты, а также об их водоохраных и рыбоохранных зонах.

Так, согласно статье 77 Земельного кодекса 2001 г., предусматривается, что в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются земли,

занятые водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры). Указанное положение закона сформулировано таким образом, что им не исключаются указанные водные объекты из состава земель водного фонда. Таким образом, создаётся правовая неопределённость: неясно, в каких случаях к какой из двух категорий земель указанные водные объекты относятся.

Кроме того, единообразное понимание органов государственной власти и иных правоприменителей относительно соотношения понятия «пруд» в привычном понимании данного термина (в части обособленности такого водного объекта от иных) и возможности образования такого объекта водоподпорными сооружениями на водотоках также отсутствует.

Констатируя данные противоречия, председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н.П. Николаев подчёркивает, что, несмотря на прямое указание Земельного кодекса 2001 г. о возможности нахождения указанных водных объектов в составе земель сельскохозяйственного назначения, сохраняется негативная правоприменительная практика, в соответствии с которой все земли, занятые поверхностными водами, автоматически относятся к землям водного фонда. В результате чего земли, занятые «русловыми прудами», изымаются в федеральную собственность.<sup>126</sup>

Хотя ещё в 1973 г. Ф.Г. Мартышев отмечал, что «по существу и характеру производственных процессов прудовое рыбоводство – отрасль сельского хозяйства. ... Развитие прудового рыбоводства определяется и тем, что в фонды социалистического землепользования входят не только земли, но и немалое количество водных угодий, площадь которых растёт из года в год. Известно, что запасы воды имеют важное значение для сельского хозяйства,

---

<sup>126</sup> См.: Николай Николаев: Комитет попросит Правительство предоставить единую позицию по правоприменительной практике закона о «русловых» прудах [Электронный ресурс. Официальный сайт Государственной Думы. 17 октября 2018 г.] // URL: <http://duma.gov.ru/news/28486> (дата обращения: 12 марта 2020 г.).

особенно в засушливых районах. Использование водных угодий и для разведения рыбы – один из путей поднятия их рентабельности»<sup>127</sup>.

В судебной практике встречаются также случаи осуществления прудовой аквакультуры, в том числе, и в территориальных зонах сельскохозяйственного использования на землях населённых пунктов.<sup>128</sup>

Учитывая вышеизложенное, особое внимание стоит обратить на тот факт, что 04 марта 2020 г. в Государственную Думу внесён законопроект, которым предлагается однообразное решение вышеуказанной проблемы – исключение из состава земель водного фонда подобных водных объектов.<sup>129</sup>

Единый подход при решении вопроса о категории земель критически важен ещё и потому, что в случае нахождения таких прудов в частной собственности, единственной потенциально возможной ЗОУИТ, обеспечивающей комплексную охрану как самого водного объекта, так и обитающих в нём водных биоресурсов, является рыбоохранная зона (разумеется, только в случае принятия относительно данного объекта решения об установлении такой зоны). В ситуации, когда подобный водный объект находится в федеральной собственности, к примеру, по причине того, что он является частью иного объекта, находящегося в федеральной собственности (или образован благодаря ему), у такого водного объекта наличествует водоохранная зона.

Кроме того, данные пруды, образованные на водотоке водоподпорными сооружениями, бесспорно, обладают гидравлической связью с иными водными объектами, находящимися в федеральной собственности.

---

<sup>127</sup> Мартышев Ф.Г. Прудовое рыбоводство. Учебник. М., «Высшая школа», 1973. С. 7.

<sup>128</sup> См.: Решение Курского районного суда (Курская область) № 2-184/2017 2-184/2017~М-6/2017 М-6/2017 от 12 мая 2017 г. по делу № 2-184/2017 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/P1o8euiYHWWn> (дата обращения: 3 апреля 2020 г.).

<sup>129</sup> См.: Законопроект № 914032-7 «О внесении изменения в статью 102 Земельного кодекса Российской Федерации (в целях исключения из состава земель водного фонда земель, занятых прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для осуществления прудовой аквакультуры)». Внесён 04 марта 2020 г. Самарской Губернской Думой. Срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении – май 2020 года // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/914032-7> (дата обращения: 31 марта 2020 г.).

Фактическое отсутствие у таких прудов любых ЗОУИТ может также оказать негативное влияние и на иные связанные с ними водные объекты.

Таким образом, вышеназванная законодательная инициатива об исключении подобных прудов из состава земель водного фонда оценивается нами, с одной стороны, положительно – действительно, она способствует ликвидации существующей правовой неопределённости и защите прав правообладателей таких объектов, но, с другой стороны, проблема комплексной охраны как самого такого водного объекта, так и иных, гидравлически связанных с ним, вызывает вопросы.

По нашему мнению, в контексте рассматриваемого ранее Закона о защитных лесах 2018 г. и изменений, им предполагаемых, стоит также особо осветить вопрос о нерестоохранных полосах лесов.

Нерестоохранные полосы лесов – один из главных способов увеличения воспроизводства рыбных запасов (особо ценных видов рыб, прежде всего, осетровых и лососёвых и др.), а также их охраны, введённый в действие в 1958 г. Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР (далее – Положение), утверждённым Постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. (с изм. и доп. по состоянию на 12 июня 1987 г.) № 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоёмах СССР» (утратило силу).

Согласно актам, принятым в рамках реализации данного Положения, которые до сих пор формально не отменены и не утратили юридическую силу, вдоль берегов водоёмов (перечень которых конкретно утверждён), являющихся местами нереста осетровых и лососёвых рыб, запрещено производить заготовку леса на расстоянии **менее одного километра от берега** (выделено нами, – А.Ф.), а в районах расположения заводов и хозяйств по разведению лососёвых и осетровых рыб – на расстоянии **менее трех километров** (выделено нами, – А.Ф.)<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> См., к прим.: Постановление Совета Министров РСФСР от 26 октября 1973 г. (с изм. и доп. по состоянию на 07 августа 1978 г.) № 554 «Об утверждении Перечня рек, их притоков и других водоёмов, являющихся местами нереста лососёвых и осетровых рыб»; Постановление Совета Министров РСФСР от 15 февраля 1979

Данный подход крайне положительно оценивается природоохранным сообществом. Так, например, руководитель программы «Гринпис России» М.Л. Крейндлине подчёркивает, что такие леса защищают водные объекты от неизбежных последствий промышленных вырубок: заиливания нерестилищ, сильных весенних паводков и, бесспорно, обмеления.<sup>131</sup> Причём совершенно ясно, что возможное обмеление водного объекта угрожает не только местам нерестилищ ценных видов рыб, но и другим водным биоресурсам, и самому водному объекту.

Однако Законом о защитных лесах 2018 г., вступившим в силу с 01 июля 2019 г., коренным образом меняется складывающаяся десятилетиями система комплексной охраны рыбохозяйственных водоёмов – мест нерестилищ ценных видов рыб.

В частности, в статье 115 Лесного кодекса 2006 г. установлена дефиниция нерестоохранных полос лесов, в соответствии с которой данные леса располагаются **в границах рыбоохранных зон или рыбохозяйственных заповедных зон** (выделено нами, – А.Ф.).

Как описывалось нами ранее, максимально возможная ширина рыбоохранной зоны реки составляет 200 метров, озера – 50 метров. Бесспорно, данные показатели не идут ни в какое сравнение с установленными в советский период размерами нерестоохранных полос лесов. Кроме того, указанные ЗОУИТ возникают в силу административного решения уполномоченного органа, данные приказы Росрыболовством изданы только относительно нескольких субъектов. И даже несмотря на наличие в силу закона у таких водных объектов и водоохранных зон, их предельные размеры абсолютно идентичны с предельными размерами рыбоохранных зон, что, по

---

г. № 97 «О дополнении Перечня рек, их притоков и других водоёмов, являющихся местами нереста лососёвых и осетровых рыб»; Постановление Совета Министров РСФСР от 15 февраля 1979 г. № 97 «О дополнении Перечня рек, их притоков и других водоёмов, являющихся местами нереста лососёвых и осетровых рыб» // Справочная правовая система «Гарант».

<sup>131</sup> См.: Принять нельзя, доделать. Почему нужно отправить на доработку федеральный закон, угрожающий нерестоохранным полосам лесов [Электронный ресурс. Официальный сайт «Гринпис России». Мнение эксперта М.Л. Крейндлине. 06 мая 2019 г.] // URL: <https://greenpeace.ru/expert-opinions/2019/05/06/prinjat-nelzja-dodelat> (дата обращения: 30 марта 2020 г.).

нашему мнению, никоим образом не может гарантировать сохранность таких нерестилищ.

Безусловно, согласно вступающему в силу 01 июля 2019 г. правовому регулированию нерестоохранных полос лесов их правовой режим будет несколько жёстче, чем предусмотренный обычно рыбоохранными (водоохранными) зонами. Так как нерестоохранные полосы лесов являются ценными лесами (подвид запретных лесов), на их территории запрещено строительство и эксплуатация объектов капитального строительства (за некоторыми исключениями). Однако возможности для проведения сплошных рубок всё же есть. Данное обстоятельство не может не иметь отрицательный эффект.

Как явствует из позиции, высказанной Департаментом государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии РФ, способом преодоления указанных противоречий является необходимость обеспечения сохранения границ существующих нерестоохранных полос лесов (по данным государственного лесного реестра на 01 января 2019 г. площадь нерестоохранных полос лесов на территории России составила 54,76 млн. га.) до завершения процесса установления рыбоохранных зон и образования рыбохозяйственных заповедных зон, которое, как отражает в своём Письме Департамент, осуществляется **с учётом** (выделено нами, – А.Ф.) существующих нерестоохранных полос лесов.<sup>132</sup>

Очевидно, что указанная позиция носит во многом декларативный характер, а в контексте её практической реализации никаких реальных изменений, в сущности, не происходит и не может произойти: неясны ни конкретные методы и способы «сохранения» границ существующих нерестоохранных полос лесов до установления ЗОУИТ, ни реальное правовое

---

<sup>132</sup> См.: Письмо Директора Департамента государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии РФ Грибенникова А.Н. на имя Руководителя лесного отдела Гринпис России Ярошенко А.Ю. от 09 августа 2019 г. № 16-50/09218-ОГ «О нерестоохранных полосах лесов» // URL: <https://wwf.ru/upload/iblock/cbf/Otvet-Minprirody-Rossii-na-sovmestnoe-obrashchenie-Grinpis-i-WWF-Rossii.pdf> (дата обращения: 02 апреля 2020 г.).

значение, придаваемое Департаментом термину «учёт» данных границ при установлении рыбоохранных зон. Совершенно ясно, что при ныне действующем правовом регулировании таких зон каким-либо образом учесть границы нерестоохранных полос лесов, в десятки раз превышающие максимально возможную ширину рыбоохранных зон, так, чтобы данный учёт имел реальное отражение на практике, невозможно – Законом о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г. и Правилами установления рыбоохранных зон не предусматриваются подобные исключения. Кроме того, по нашему мнению, ограничений, предполагаемых правовым режимом данных ЗОУИТ, в данном случае недостаточно – от сплошных рубок указанные лесные территории они не оградят.

Интерес вызывает и тот факт, что акты, устанавливающие для конкретных водных объектов нерестоохранные полосы, до сих пор не признаны утратившими силу, в связи с чем очевидна правовая коллизия: к примеру, отнюдь не однозначен вопрос о том, законна ли сплошная рубка в нерестоохранных полосах лесов у водных объектов, нашедших отражение в таких актах.

Кроме того, нельзя не принимать во внимание и возможную отмену рыбоохранных зон как таковых, то есть, единственным инструментом, обеспечивающим охрану таких водных объектов, может остаться только и исключительно водоохранная зона, не превышающая 200 метров (для рек).

Вероятным компромиссным решением проблемы, по нашему мнению, могло бы стать образование рыбохозяйственной заповедной зоны.

Рыбохозяйственная заповедная зона (далее – РХЗЗ), несмотря на то, что она предусмотрена как зона с особыми условиями использования территории главой XIX Земельного кодекса 2001 г., – инструмент, пока не нашедший применения на практике.

РХЗЗ – зона, имеющая свои характерные отличительные особенности. Так, согласно Закону о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г., вводящему указанный институт в законодательство РФ,

рыбохозяйственной заповедной зоной может являться как водный объект, так и его часть с прилегающей к ним территорией. Правовой режим РХЗЗ предусматривает как полный, так и частичный запрет хозяйственной и иной деятельности бессрочно или же на определённый срок.

Примечательно, что данный термин, а также его правовое содержание во многом были заимствованы из Закона Республики Узбекистан от 07 мая 1993 г. № 871-ХП «Об особо охраняемых природных территориях» (утратил силу). В соответствии с данным актом рыбохозяйственная зона понималась как зона, которой могут объявляться водные объекты или их части, используемые для охраны и воспроизводства редких исчезающих видов рыб и других водных организмов, а также для рыбохозяйственных нужд.

Как явствует из данного определения, подобная трактовка РХЗЗ в полной мере нашла своё отражение и в Законе РФ о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г.

Однако, что немаловажно, вышеназванный закон республики Узбекистан рассматривает рыбохозяйственную зону как особо охраняемую природную территорию, на территории которой строго и безальтернативно запрещается любая хозяйственная деятельность, причиняющая вред условиям охраны и воспроизводства рыб и других водных организмов.<sup>133</sup>

Правовое регулирование РХЗЗ в России пока не даёт оснований высказывать тезис об отнесении указанной зоны к особо охраняемым природным территориям. Кроме того, модель правового режима, предусматриваемого РХЗЗ в России, позволяет утверждать о возможности его индивидуализации применительно к каждому водному объекту.

Специфика РХЗЗ связана не только с тем, что такой зоной может являться непосредственно сам водный объект или его часть, внимание привлекает и тот факт, размер что территории, прилегающей к такому водному объекту и входящей в образуемую РХЗЗ, никак не регламентирован. Бесспорно, данное

---

<sup>133</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 07 мая 1993 г. № 871-ХП «Об особо охраняемых природных территориях» (утратил силу) // URL: <https://lex.uz/ru/docs/4977> (дата обращения: 13 марта 2020 г.). Ст. 32.



обстоятельство продиктовано необходимостью индивидуального подхода к каждой такой РХЗЗ, позволяющего учитывать множество факторов. Подобная норма – правовое средство, обладающее чрезвычайно высоким природоохранным потенциалом.

Как мы отмечали выше, точка зрения о необходимости учёта характеристик каждой конкретной местности при установлении границ водоохранных зон, высказанная О.А. Золотовой,<sup>134</sup> взята за основу применительно к правовому регулированию образования РХЗЗ.

Для ограничений хозяйственной и иной деятельности, налагаемых правовым режимом РХЗЗ, также заложена возможность индивидуализации применительно к каждой зоне охраны.

Согласно Правилам образования рыбохозяйственных заповедных зон, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 05 октября 2016 г. № 1005, решение об образовании указанной ЗОУИТ принимает Министерство сельского хозяйства РФ (далее – Минсельхоз РФ). Следует также отметить, что применительно и к этому виду ЗОУИТ не учтено требование главы XIX Земельного кодекса 2001 г. о разработке Правительством России специального Положения.

В решении об образовании РХЗЗ должны содержаться не только размеры указанной зоны, но и конкретные ограничения, способствующие достижению целей сохранения водных биоресурсов и развития различных видов рыболовства именно применительно к данной местности, из Перечня ограничений, прилагаемого к Правилам образования рыбохозяйственных заповедных зон. То есть, Минсельхозу РФ дано полномочие ограничить или запретить только те виды деятельности, содержащиеся в Перечне, осуществление которых идёт вразрез с целями, стоящими перед образованием РХЗЗ на конкретной территории.

В свете рассмотренной нами выше проблематики правового режима нерестоохранных полос лесов особое внимание привлекает то, что в РХЗЗ

---

<sup>134</sup> См.: Золотова О.А. Указ. соч. С. 8.

решением Минсельхоза РФ может быть запрещена или ограничена рубка лесных насаждений.<sup>135</sup> То есть, в условиях сильного ослабления охраны данных лесов и, соответственно, таких рыбохозяйственных водоёмов, образование РХЗЗ – единственный возможный способ недопущения сплошных рубок в указанных территориях.

В целом, ограничения, предполагаемые правовым режимом РХЗЗ, довольно схожи с присущими для водоохраных (рыбоохраных) зон. Безусловно, решением об образовании РХЗЗ могут быть установлены ограничения и запреты, не свойственные вышеназванным ЗОУИТ, к примеру, могут быть установлены: запрет судоходства, сплав древесины, рубка лесных насаждений, строительство гидроэлектростанций, деятельность, влекущая изменения гидрологического режима и др. Однако, на наш взгляд, наличие подобных ограничений и запретов оправдано.

Стоит отметить также, что Законом о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г. устанавливается, что РХЗЗ образуются для сохранения водных биоресурсов, в том числе, ценных видов (что релевантно, в том числе, для лососёвых и осетровых видов рыб), а также для развития рыболовства с отдельным упоминанием одного из его видов – рыбоводства (аквакультуры). В этом аспекте также, по нашему мнению, РХЗЗ имеют чрезвычайно большой потенциал.

Принимая во внимание тот факт, что законодательством предусмотрена возможность установления этих ЗОУИТ с максимальным учётом особенностей конкретной местности, логичным является требование Правил образования рыбохозяйственных заповедных зон об учёте многих факторов при принятии таких решений. К примеру, учтена должна быть ценность водных биоресурсов, социально-экономическое развитие субъекта, биологическое обоснование создания РХЗЗ и др.

---

<sup>135</sup> См.: Перечень видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут быть запрещены или ограничены в рыбохозяйственных заповедных зонах. Приложение к Правилам образования рыбохозяйственных заповедных зон, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 05 октября 2016 г. № 1005 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Пункт 8.

Кроме того, наряду с принятием решения об образовании РХЗЗ Минсельхоз РФ обязан разработать паспорт данной зоны с указанием обоснования образования РХЗЗ, сведений об охраняемых видах водных биоресурсов и налагаемых запретах и ограничениях, а также карты-схемы с отображением границ и размеров РХЗЗ, однако форма такого паспорта Минсельхозом РФ до сих пор не утверждена.

Несмотря на очевидные преимущества и достоинства РХЗЗ, в России такие зоны пока отсутствуют. Хотя природоохранным сообществом, в частности Всемирным фондом дикой природы (WWF), неоднократно высказывались точки зрения о необходимости образования РХЗЗ.

Одно из наиболее часто встречающихся предложений – образование РХЗЗ в Камчатском крае в силу того, что в данном регионе рыбохозяйственная отрасль является лидирующим сектором экономики.<sup>136</sup> Для реализации данной идеи были подготовлены в том числе и материалы биологического обоснования образования западно-камчатской РХЗЗ в пределах 12-мильной прибрежной зоны площадью 21735,96 км<sup>2</sup>.<sup>137</sup> Было проведено множество конференций с участием как заинтересованной общественности, так и специалистов-экологов, гидрологов, юристов и др.

Однако на сегодня данная инициатива не реализована.

Подводя итог вышеизложенному, стоит отметить, что РХЗЗ – институт, обладающий чрезвычайно высокими природоохранными возможностями, который, несмотря на введение в правовое поле в 2004 г., до сих пор не нашёл практического применения.

Согласно главе XIX Земельного кодекса 2001 г. рыбоохранные зоны являются зонами с особыми условиями использования территории, устанавливаемыми в силу закона (Закона о сохранении водных биоресурсов

---

<sup>136</sup> См., к прим.: WWF заявил о необходимости создания РХЗЗ на Западной Камчатке [Электронный ресурс. Официальный сайт Всемирного фонда дикой природы (WWF). 28 апреля 2017 г.] // URL: <https://wwf.ru/resources/news/kamchatka/wwf-zayavil-o-neobkhodimosti-sozdaniya-rkhzz-na-zapadnoy-kamchatke> (дата обращения: 02 апреля 2020 г.).

<sup>137</sup> Биологическое обоснование образования западнокамчатской рыбохозяйственной заповедной зоны. Отчет КамчатНИРО по гранту WWF-России (WWF19/RU007020/GLO), 2011. 164 с.

2004 г.), однако регламентация особенностей их правового режима (размеров, ограничений хозяйственной и иной деятельности, предусматриваемых установлением данных зон и др.) в подзаконном акте идёт вразрез с логикой, прослеживаемой из положений данной главы, в соответствии с которой в случае установления ЗОУИТ в силу закона указанные особенности правового режима в нём и содержатся. Кроме того, согласно Правилам установления рыбоохранных зон границы рыбоохранных зон «вводятся» на основании решения уполномоченного органа, а ограничения хозяйственной и иной деятельности, ими предусматриваемые, «устанавливаются» на основании такого решения. Бесспорно, данная правовая коллизия нуждается в разрешении.

По нашему мнению, одним из вариантов решения указанной проблемы является отмена рыбоохранных зон как таковых, в силу того, что по своему правовому режиму они являются водоохраным, более того, следуя трактовке водного объекта как основополагающей части экосистемы, очевидно, что при установлении водоохранной зоны цель охраны водных биоресурсов не может не достигаться.

Предусматриваемое Правилами установления рыбоохранных зон наличие таких ЗОУИТ у прудов и обводнённых карьеров не нашло отражения на практике. По этой причине считаем целесообразным предусмотреть, что у прудов и обводнённых карьеров наличествует водоохранная зона, возникающая в силу закона.

Реформирование правового регулирования нерестоохранных полос лесов и сведение их к рыбоохранным зонам является существенным ослаблением их правового режима.

### **§3. Правовой режим водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал**

Озеро Байкал представляет собой уникальную экологическую систему, значимый объект всемирного природного наследия ЮНЕСКО, правовые основы охраны которого устанавливаются Федеральным законом от 01 мая 1999 г. № 94-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 18 июля 2019 г.) «Об охране озера Байкал» (далее – Закон об охране озера Байкал 1999 г.).

Байкальская природная территория (далее – БПТ) – территория, состоящая из озера Байкал, его водоохранной зоны и водосборной площади в пределах территории Российской Федерации, а также прилегающих к озеру особо охраняемых природных территорий и территории шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него.

В результате экологического зонирования БПТ выделяются: центральная экологическая зона, буферная экологическая зона и экологическая зона атмосферного влияния. В контексте рассматриваемой проблематики правового режима водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал особое внимание привлекает именно центральная экологическая зона, состоящая из самого озера и находящихся на нём островов, его водоохранной зоны, а также прилегающих к нему особо охраняемых природных территорий. Однако рыбоохранная зона данного озера, бесспорно, также входит в центральную экологическую зону.

Согласно Закону об охране озера Байкал 1999 г., решение об установлении и изменении границ экологических зон БПТ, а также его водоохранной и рыбоохранной зоны принимается Правительством РФ. Очевидно, данное положение составляет исключение из общего правила: в соответствии со статьёй 65 Водного кодекса 2006 г. водоохранные зоны, а также их размеры, устанавливаются в силу закона, а на основании статьи 48 Закона о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов 2004 г. указанное решение применительно к рыбоохранным зонам принимает Росрыболовство.

Однако, учитывая своеобразие и уникальность озера Байкал, такое исключение видится крайне закономерным. Несмотря на наличествующую в

практике Конституционного Суда РФ жалобу граждан на несоответствие Конституции РФ данного положения в части принятия Правительством решения о границах экологических зон БПТ (применительно к границам центральной экологической зоны), по сути являющегося ненормативным актом<sup>138</sup>, полномочность Правительства применительно к установлению водоохранной и рыбоохранной зоны озера Байкал сомнению не подвергается.

Применительно к данным ЗОУИТ большое количество споров вызывал вопрос не о полномочиях Правительства как таковых, а о размерах указанных зон.

Учитывая, что на территории, входящие в границы водоохранных и рыбоохранных зон, распространяются не только ограничения, предусмотренные Водным кодексом 2006 г. и Законом о сохранении водных биоресурсов 2004 г., но и предусматриваемые Перечнем видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне БПТ, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 (с изм. и доп. по состоянию на 26 марта 2018 г.) (далее – Перечень видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне БПТ), фактически нормальная жизнь жителей многих таких населённых пунктов была серьёзным образом затруднена.

По нашему мнению, правовое регулирование водоохранной зоны озера Байкал, подвергшееся наиболее серьёзному изменению, следует рассматривать в двух периодах.

Так, на основании Распоряжения Правительства РФ от 05 марта 2015 г. № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал» в первоначальной редакции (ныне утратившей силу), границы водоохранной зоны озера Байкал проходили по границам центральной

---

<sup>138</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 369-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Боркиной Оксаны Николаевны, Ершовой Галины Николаевны и других на нарушение их конституционных прав подпунктом 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, абзацем вторым пункта 2 статьи 2 и пунктом 1 статьи 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и частью второй статьи 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

экологической зоны, установленным в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 1641-р «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон». Согласно материалам сайта, посвящённого охране озера Байкал, который был создан по заказу Министерства природных ресурсов и экологии РФ и ведётся под управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, по состоянию на 01 января 2012 г. в пределах центральной экологической зоны БПТ проживало 129,074 тыс. чел. в 159 населенных пунктах, находилось 167 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, 40 мест размещения твёрдых коммунальных отходов, 28 автозаправочных станций и проходило 540 км дорог без твёрдого покрытия.<sup>139</sup>

Безусловно, учитывая, что в указанный период в границы водоохранной зоны озера Байкал входили огромные территории с большим количеством находящихся в них населённых пунктов и проживающих граждан, условия их жизнедеятельности были серьёзным образом затруднены.

К примеру, принимая во внимание предусматриваемый правовым режимом водоохранной зоны запрет на движение и стоянку транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие, а также запрет на размещение автозаправочных станций (АЗС), очевидно, что любая заправка на АЗС и движение обычных транспортных средств, принадлежащих жителям населённых пунктов, входящих в центральную экологическую зону, на этих 540 км дорог без твёрдого покрытия является автоматическим нарушением правового режима указанной ЗОУИТ, влекущим административную ответственность. А представить себе в современное время полноценную жизнедеятельность без транспортного средства представляется трудным. Соответственно, корреспондирующие необходимости наличия транспортного

---

<sup>139</sup> См.: Муниципальные образования и населённые пункты в центральной экологической зоне БПТ. [Электронный ресурс. Охрана озера Байкал. Картографические материалы] // URL: [http://geol.irk.ru/baikal/baikal/map\\_cez\\_2012/pdf/municipal.pdf](http://geol.irk.ru/baikal/baikal/map_cez_2012/pdf/municipal.pdf) (дата обращения: 12 марта 2020 г.).

средства потребности в его техническом обслуживании, мойке и т.д. также не могли быть реализованы.

Кроме того, при выполнении мероприятий по охране, защите и воспроизводстве лесов, ведении охотохозяйственных мероприятий, используется техника как специального назначения, так и обычные транспортные средства.

Правовым режимом водоохранной зоны запрещено также, к примеру, размещение кладбищ, поэтому жители центральной экологической зоны БПТ были вынуждены хоронить своих родственников на очень большом расстоянии от населённых пунктов – мест их постоянной регистрации.

Кроме того, если Перечень видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне БПТ, содержит запрет складирования, захоронения и обезвреживания вновь образующихся отходов I - V класса опасности за пределами специально оборудованных мест размещения отходов, то статья 65 Водного кодекса 2006 г. предусматривает полный запрет на размещение объектов размещения отходов производства и потребления.

Разумеется, исполнение требований Водного кодекса РФ 2006 г. требовало переноса объектов размещения отходов за пределы границ водоохранной зоны. Однако если в стандартной ситуации ширина водоохранной зоны измеряется метрами (как мы описывали ранее, самая большая водоохранная зона у моря – 500 метров), то в некоторых прибрежных районах озера Байкал размер такой зоны составлял до 100 километров (к примеру, для города Северобайкальск в республике Бурятия) и 150 километров (для города Бабушкин также в республике Бурятия).

Безусловно, подобные огромные расстояния, которые необходимо преодолеть для вывоза отходов, обуславливают увеличение тарифов на вывоз отходов, что при низкой платежеспособности населения приводит к



банкротству организаций, осуществляющих вывоз отходов, и, в конечном итоге, к загрязнению отходами прилегающих к озеру Байкал территорий.

Резюмируя вышесказанное, границы водоохранной зоны озера Байкал, совпадающие с границами центральной экологической зоны БПТ, и, соответственно, распространение на указанные территории ограничений, налагаемых и правовым режимом водоохранных зон, и Перечнем видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне БПТ, существенным образом затрудняло жизнедеятельность граждан, зачастую делая их перманентными нарушителями законодательства.

Нельзя не упомянуть тот факт, что в 2015 г. в Государственную Думу был внесён законопроект № 889726-6 «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал», которым предлагалось исключить БПТ из сферы действия статьи 65 Водного кодекса 2006 г., указав, что особенности правового режима водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются Законом об охране озера Байкал 1999 г. А в этом законе предусмотреть определение Правительством РФ видов деятельности, запрещённых не только в центральной экологической зоне, но и в водоохранной зоне. Однако указанная законодательная инициатива была отклонена.<sup>140</sup>

В ходе специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» от 15 июня 2017 года жителями острова Ольхон посёлка Хужир Иркутской области была высказана жалоба на то, что ограничения, предполагаемые правовым режимом водоохранной зоны, не позволяют им вести нормальную жизнь. В качестве примера было приведено ужасное качество дорог, по которым, согласно статье 65 Водного кодекса 2006 г., езда на транспортных

---

<sup>140</sup> См.: Законопроект № 889726-6 «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в целях установления особого режима хозяйственной деятельности в границах водоохранной зоны озера Байкал). Внесён 29 сентября 2015 г. Окончательно отклонён Государственной Думой 29 сентября 2017 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/889726-6> (дата обращения: 10 февраля 2020 г.).

средствах, не являющихся специальными, запрещена. Но из-за иного запрета на добычу и разработку общераспространённых полезных ископаемых разработка песчаных карьеров также незаконна, а без данного материала строительство новой дороги на острове невозможно.

Указанные обстоятельства, по словам жителей, осложняются и чрезвычайно высокой туристической популярностью всей БПТ в целом и острова Ольхон в частности.

По итогам «Прямой линии» Президентом РФ было дано поручение Правительству России совместно с правительствами Иркутской области и Республики Бурятия завершить корректировку границ водоохранной зоны озера Байкал в целях обеспечения жизнедеятельности населения в границах центральной экологической зоны БПТ и развития туризма.<sup>141</sup>

Во исполнение данного поручения Правительством было издано новое Распоряжение от 26 марта 2018 г. № 507-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал», существенным образом меняющее границы водоохранной зоны озера.

Министерством природных ресурсов и экологии РФ, внёсшим проект указанного Распоряжения в Правительство, границы были пересмотрены в сторону существенного сокращения – размер водоохранной зоны сократился в десять раз — с почти 60 тысяч квадратных километров до 6 тысяч квадратных километров.

Таким образом, баланс между необходимостью сохранения озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО и важностью обеспечения возможности населению вести нормальную жизнь был достигнут, с одной стороны, путём сокращения границ водоохранной зоны озера и, с другой стороны, – с помощью установления Законом об охране озера Байкал 1999 г. правовых основ охраны озера Байкал, а также запретов на осуществление отдельных видов деятельности,

---

<sup>141</sup> См.: Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным (утв. Президентом РФ 15 июня 2017 г. № Пр-1180) // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/54858> (дата обращения: 03 апреля 2020 г.). Пр-1180, пункт 4.

содержащихся в Перечне видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне БПТ.

Правовое регулирование рыбоохранной зоны озера не претерпевало таких существенных изменений.

Установленная одновременно с водоохранной зоной одним актом – Распоряжением Правительства от 05 марта 2015 г. № 368-р (с изм. и доп. по состоянию на 26 марта 2018 г.) «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал», рыбоохранная зона всегда составляла 500 метров, её ширина не менялась.

Ограничения хозяйственной и иной деятельности, предполагаемые правовым режимом рыбоохранных зон, описывались нами ранее и, применительно к озеру Байкал каких-либо иных или дополнительных ограничений данная ЗОУИТ сама по себе не предполагает.

Выше нами подробно излагались и изменения правового режима нерестоохранных полос лесов в контексте Закона о защитных лесах 2018 г., вступившего в силу с 01 июля 2019 г., согласно которому нерестоохранной полосой леса признаётся лес в границах рыбоохранной зоны. То есть, нерестоохранные полосы лесов, находящихся в БПТ, составляют также 500 метров.

Значительная либерализация правового режима указанных лесов наряду с крайне существенным сокращением их площади – инструмент, имеющий разрушительный потенциал.

Однако стоит отметить, что в Перечне видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне БПТ, наличествует запрет на проведение сплошных рубок лесных насаждений, что безусловно, создаёт в БПТ ситуацию, при которой охрана нерестилищ ценных видов рыб выглядит не так катастрофично как на остальной территории страны.

Но, несмотря на этот факт, по данным «Гринпис России», в озеро Байкал впадают более 40 нерестовых рек, далеко не все из которых полностью входят

в центральную экологическую зону БПТ<sup>142</sup>, а значит леса, произрастающие вдоль их берегов, возможно, будут вырублены, что также представляет потенциальную угрозу местам нереста ценных видов рыб.

Подводя итог вышесказанному, считаем нужным отметить, что значительное ослабление правового режима нерестоохранных полос лесов имеет потенциальное отрицательное влияние и на Байкальскую природную территорию.

Несмотря на отсутствие водоохранной зоны озера Байкал в исчерпывающем перечне видов ЗОУИТ, изложенных в главе XIX Земельного кодекса 2001 г., очевидно, что она является такой зоной, а правовой режим, ею предусматриваемый, содержит отличную от правового режима водооханных зон особенность, касающуюся размеров такой зоны.

---

<sup>142</sup> См.: Навредить Байкалу и переписать Красную книгу. К чему приведёт вырубка лесов вдоль нерестовых рек [Электронный ресурс. Официальный сайт «Гринпис России». 15 июня 2019 г.] // <https://greenpeace.ru/blogs/2019/06/15/navredit-bajkalu-i-perepisat-krasnuju-knigu> (дата обращения: 20 марта 2020 г.).

### **ГЛАВА 3. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗОН, СВЯЗАННЫХ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И НАПРАВЛЕННЫХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ БЕЗОПАСНОСТИ**

#### **§1. Правовой режим береговых полос**

Согласно статье 105 Земельного кодекса 2001 г. береговые полосы не включены в исчерпывающий перечень видов ЗОУИТ, но их режим имеет ряд сходных черт с ЗОУИТ.<sup>143</sup>

По нашему мнению, береговая полоса вполне может быть рассмотрена как подзона водоохранной зоны, устанавливаемая также на основании Водного кодекса 2006 г., в котором содержатся все требуемые характеристики.

Как мы упоминали ранее, легальная дефиниция понятия «подзона» предполагает наличие у данного элемента трёх существенных черт: во-первых, нахождение внутри территории основной ЗОУИТ, во-вторых, возможность служить отличной от приоритетной цели установления основной ЗОУИТ цели и, в-третьих, установление дополнительных по отношению к основной зоне ограничений хозяйственной и иной деятельности, которые могут быть направлены как на реализацию тех же целей, для достижения которых установлена основная ЗОУИТ, (если у данной подзоны отсутствует второй вышеназванный элемент, как, например, в случае с водоохранной зоной и прибрежной защитной полосой), так и на достижение иных целей (как в ситуации с водоохранной зоной и береговой полосой).

Береговая полоса является примером, в котором присутствуют все три вышеназванных элемента.

---

<sup>143</sup> Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 154-155 (автор пункта – Г.А. Волков).

Во-первых, в соответствии со статьёй 6 Водного кодекса 2006 г., береговая полоса представляет собой полосу земли вдоль границы водного объекта (примыкающую к ней). Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 метров (за исключением каналов, рек и ручьёв, протяжённость которых от истока до устья составляет не более 10 километров – в этом случае ширина береговой полосы составляет 5 метров).

Внимание привлекает тот факт, что, так как береговая полоса – элемент, присущий водным объектам общего пользования (объектам, находящимся в публичной собственности), она устанавливается, в отличие от водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы как таковых, и для прудов и обводнённых карьеров, находящихся в публичной собственности.

Во-вторых, цель установления береговой полосы не соответствует первичной (приоритетной) цели установления водоохранной зоны и заключается в обеспечении свободного и равного доступа граждан к водным объектам общего пользования.

В-третьих, ограничения, предусматриваемые береговой полосой, являются дополнительными по отношению к предполагаемым водоохранной зоной и прибрежной полосой. Однако, исходя из того, что установление береговой полосы служит иным целям, предусматриваемые ей ограничения имеют отличный от действующих на основании статьи 65 Водного кодекса 2006 г. ограничений характер.

Так, правовым режимом береговой полосы предполагается обеспечение общего пользования ею: право на свободный доступ, передвижение, пребывание, в том числе, для осуществления любительского рыболовства и причаливания плавучих средств, принадлежащее каждому **гражданину** (выделено нами, – А.Ф.), согласно Водному кодексу 2006 г. А на основании Водного кодекса 1995 г. (утратил силу) указанные правомочия, реализующие

право общего пользования бечевником, могли быть осуществлены **каждым** (выделено нами, – А.Ф.).

Согласно Градостроительному кодексу 2004 г. береговая полоса является территорией общего пользования, а материалы по обоснованию проекта планировки территории должны содержать схему, отображающую проходы к водным объектам общего пользования и их береговым полосам<sup>144</sup> (статья 42). Например, и Законом г. Москвы от 06 ноября 2002 г. № 56 (с изм. и доп. по состоянию на 28 сентября 2016 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» также установлено, что вопросами местного значения поселения и городского округа являются осуществление свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.<sup>145</sup>

Установленный Правительством порядок определения местоположения границы водного объекта (береговой линии) предусматривает процедуру установления границ, которая должна быть проведена не реже одного раза в 25 лет органами государственной власти субъекта или Федеральным агентством водных ресурсов (в случае, если водные ресурсы водоёма используются для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ), а также процедуру их уточнения, которая может быть реализована любым заинтересованным субъектом.<sup>146</sup> Граница водного объекта считается установленной с момента внесения соответствующих сведений в ЕГРН.

---

<sup>144</sup> См., к прим.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 августа 2018 г. № 674 «Об утверждении проекта планировки с проектом межевания территории для размещения линейного объекта «Автомобильная дорога М-10 «Скандинавия»» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/File/GetFile/7800201808300001?type=pdf> (дата обращения: 09 марта 2020 г.).

<sup>145</sup> Закон г. Москвы от 06 ноября 2002 г. № 56 (с изм. и доп. по состоянию на 28 сентября 2016 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // URL: <https://www.mos.ru/mgi/documents/view/52378220/> (дата обращения: 02 марта 2020 г.). Ст. 8, пункт 2, пункт 3.

<sup>146</sup> Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377 (с изм. и доп. по состоянию на 30 ноября 2019 г.) «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Несмотря на то, что указанный акт Правительства содержит довольно подробную информацию о способах установления границ для различных видов водных объектов (за основу взят картометрический способ) и их уточнения (которое происходит на основе постоянных наблюдений по среднемноголетнему уровню вод или нормальному подпорному уровню воды), как справедливо отмечает Д.Г. Лебедев, возможность оперативного изменения границ водных объектов, причём, как по естественным, так по техногенным причинам, не учтена законодателем должным образом: «в зависимости от климатических явлений меняются границы водоёмов и водотоков: русло реки может существенно изменить своё местоположение; озеро или пруд могут обмелеть или изменить своё ложе. Под влиянием деятельности человека пруд может быть спущен или увеличен в размерах, водоток может быть пущен по иному руслу или прекратить своё существование вообще»<sup>147</sup>.

В свете рассматриваемой проблематики правового режима береговой полосы особое внимание привлекает введённый в Земельный кодекс 2001 г. Законом О введении в действие Водного кодекса 2006 г. прямой запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом 2006 г, а также корреспондирующие изменения, впоследствии внесённые в Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 02 августа 2019 г.) «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Однако как изложено выше, комплексные положения законодательства, исключающие возможность нахождения земельных участков, располагающихся на береговой полосе, в частной собственности, введены в правовую систему с принятием Водного кодекса 2006 г. и корреспондирующих ему актов.

---

<sup>147</sup> Лебедев Д.Г. Правовые вопросы изменения границ водных объектов // Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анkil», 2012. С. 51.



А в Водном кодексе 1995 г. (утратил силу), как мы отмечали применительно к правовому регулированию водоохраных зон, положение о том, что водные объекты находятся в федеральной собственности, вступило в силу с 01 января 2005 г., до этого было предусмотрено, что указанные объекты могут находиться в федеральной и региональной собственности.

Учитывая содержание статьи 7 вышеупомянутого акта, согласно которому водный объект понимался как совокупность поверхностных вод и земель, покрытых ими и сопряжённых с ними (дно и **берега водного объекта** (выделено нами, – А.Ф.)), на практике суды часто выражали правовую позицию, в соответствии с которой и берега водного объекта находятся в неразграниченной собственности, а с 01 января 2005 г. – в федеральной.<sup>148</sup>

На данный момент, по нашему мнению, можно утверждать, что за последние годы уже сложилась противоречивая судебная практика по оспариванию прав на такие земельные участки, находящиеся на береговой полосе. Как отмечает Г.А. Волков, «при этом, по обстоятельствам такого рода дел совершенно ясно, что земельный участок очень давно выбыл из публичной собственности ... более того, по непосредственной воле органа публично-правового образования, принявшего правовой акт о предоставлении земельного участка в собственность»<sup>149</sup>.

Анализируя судебную практику, сложившуюся в последние годы, можно прийти к выводу, что подобные дела по оспариванию прав на земельные участки, находящиеся на береговой полосе, развиваются по однотипному алгоритму.

Так, природоохранным прокурором, по результатам проведённой проверки законности передачи в частную собственность таких земельных участков, предъявляется совокупность требований: о признании недействительным образования земельного участка, об исключении из государственного кадастра недвижимости записей о земельном участке и о

---

<sup>148</sup> См. §1 главы 2 настоящей работы.

<sup>149</sup> Волков Г.А. Конституционные гарантии защиты прав на земельные участки и другие объекты недвижимости // Экологическое право. 2019. № 6. С. 10-11.

признании отсутствующим права собственности ответчика на земельный участок в интересах неопределённого круга лиц (в некоторых случаях – ещё и Российской Федерации, субъекта РФ).

Рассмотрим более подробно одно из подобных судебных дел.

Так, совокупность таких требований была предъявлена межрайонным природоохранным прокурором в 2017 г. относительно земельного участка площадью 209 442 квадратных метров, расположенного в Москве, поселении Филимонковское, в границах акватории реки Незнайки и её береговой полосы.

В ходе исследования доказательств было установлено, что ещё 09 октября 2003 г. данный участок был предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования. Приобретён в собственность на основе договора купли-продажи с Министерством имущественных отношений. Право собственности ответчика было зарегистрировано 15 февраля 2006 г.

Причём, анализируя юридическую судьбу данного земельного участка, суд установил, что он менял правообладателей, было совершено ряд сделок, признаваемых государством, а значит ответчика по данному делу нельзя назвать недобросовестным.

В решении Щербинского районного суда г. Москвы от 22 июня 2017 г. по делу № 02-634/2017 по первой инстанции указывалось, что «нахождение в частной собственности и дальнейшее использование земельного участка влечёт за собой нарушение интересов РФ и её субъекта города Москвы, **как собственников указанного имущества в силу Закона** (выделено нами, – А.Ф.)».

В ходе обжалования указанного решения в Московском городском суде ответчиком предоставлялся межевой план, подготовленный в результате выполнения кадастровых работ на предмет образования самостоятельных земельных участков в результате возможного раздела спорного земельного участка, однако данный межевой план не был принят судебной коллегией во внимание, так как «земельный участок был сформирован и поставлен на кадастровый учёт как единый объект недвижимости. ... Следовательно,

отсутствующим право собственности следует признать на весь участок, как сформированный с нарушением законодательства».<sup>150</sup>

В целом, стоит отметить, что в судебной практике, к сожалению, можно найти довольно много аналогичных дел, развивающихся по подобному сценарию.<sup>151</sup>

При этом, на наш взгляд, стоит отметить ряд существенных моментов.

Согласно пункту 52 Постановления Пленума Верховного Суда РФ №10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. (с изм. и доп. по состоянию на 23 июня 2015 г.) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», иск о признании права отсутствующим является исключительным способом защиты права, который может быть применён только после того, как исчерпаны иные способы защиты права (например, виндикация).

Кроме того, предъявление иска о признании права отсутствующим невладеющим таким земельным участком субъектом, право собственности которого на него также отсутствует, противоречит сути самого иска. Как отмечает Г.А. Волков, в подобных случаях вопрос должен быть решён только при рассмотрении виндикационного иска, на который распространяется общий срок исковой давности, и который позволяет установить добросовестность приобретателя.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 22 октября 2018 г. по делу № 33-44766/2018 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/b3337783-94ac-4a70-91e3-9054469ccf43?caseNumber=33-44766/2018> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).

<sup>151</sup> См., к прим.: Решение Тушинского районного суда г. Москвы от 07 октября 2015 г. по делу № 02-3772/2015 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/tushinskij/services/cases/civil/details/e028e972-ee23-4687-a3c8-287ab61ca843?caseNumber=02-3772/2015> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.); Апелляционное определение Московского городского суда от 24 мая 2016 г. по делу № 33-17107/2016 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/b26cear10-38b6-4669-9694-e4fa341352e2?caseNumber=33-17107> (дата обращения: 26 ноября 2019 г.); Решение Троицкого районного суда г. Москвы от 29 марта 2017 г. по делу № 2-151/2017 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/troickij/services/cases/civil/details/9236cfae-f846-47d4-a348-840dc858daf8?caseNumber=2-151/2017> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.); Апелляционное определение Московского городского суда от 14 сентября 2017 г. по делу № 33-36662/2017 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/c81e446b-8df7-49dc-a8d9-5d6e98cae92c?caseNumber=33-36662/2017> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.); Определение Верховного суда РФ от 29 мая 2018 г. № 5-КГ18-121 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-29052018-n-5-kg18-121> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).

<sup>152</sup> См.: Волков Г.А. Указ. соч.

В качестве единственного по имеющимся у нас сведениям положительного примера судебной практики по таким делам можно привести Апелляционное определение Московского городского суда от 28 мая 2018 г. по делу № 33-14088/2018<sup>153</sup>, которым в иске природоохранного прокурора о признании права отсутствующим было отказано.

При этом, по нашему мнению, ключевыми положениями по данному делу могут быть названы следующие правовые позиции.

Во-первых, суд подчёркивает, что возможность обращения с требованием о признании права отсутствующим предоставлена лицу, которое является не только собственником спорного имущества, но и одновременно является лицом, владеющим этим имуществом. В данном случае спорный земельный участок перешёл в собственность ответчика по сделке с другим юридическим лицом, то есть, РФ не являлась стороной данной сделки, а предъявленный иск направлен на **возвращение** (выделено нами, – А.Ф.) в федеральную собственность объектов, находящихся во владении и пользовании ответчика.

Кроме того, во-вторых, судам следует установить возможность образования в пределах границ спорного земельного участка нового земельного участка, отвечающего требованиям законодательства и исключить из состава земельного участка федеральное имущество.

Подводя итог вышеизложенному, считаем нужным отметить, что береговая полоса является зоной с особыми условиями использования территории и должна быть причислена к таковым в Земельном кодексе 2001 г. Кроме того, береговая полоса является подзоной водоохранной зоны и, в отличие от прибрежной защитной полосы как ещё одной подзоны водоохранной зоны, устанавливается для достижения иной цели – для реализации прав граждан на использование водных объектов. Являясь подзоной водоохранной зоны, устанавливает дополнительные ограничения

---

<sup>153</sup> Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 20 февраля 2018 г. по делу № 5-КГП17-252 дело было направлено на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20022018-n-5-kgpr17-252> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).

хозяйственной и иной деятельности, корреспондирующие праву каждого гражданина на пользование береговой полосой водных объектов общего пользования для собственных нужд.

Иски природоохранной прокуратуры о признании прав на земельные участки, находящиеся на береговой полосе, отсутствующими, несмотря на факт, что такие земельные участки давно выбыли из публичной собственности по воле органа публично-правового образования, принявшего правовой акт о предоставлении земельного участка в собственность, являются незаконными. Оспаривание прав на подобные участки должно осуществляться путём предъявления виндикационного иска и с обязательным установлением возможности образования в пределах границ спорного земельного участка нового земельного участка, отвечающего требованиям законодательства РФ.

## **§2. Правовой режим зон санитарной охраны источников водоснабжения**

Как отмечает Г.А. Волков, исторически населённые пункты возникали именно около поверхностных водных объектов, многие из которых до сих пор служат источниками водоснабжения.<sup>154</sup>

Очевидно, что в силу особо предназначения таких водных объектов, на них, а также на прилегающих к ним территориях, должен быть установлен особый специальный правовой режим, предусматривающий корреспондирующие целям его установления ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Зоны санитарной охраны питьевого и хозяйственного водоснабжения (далее – ЗСО источников водоснабжения), а также зоны специальной охраны в отношении подземных водных объектов в случаях, предусмотренным Водным кодексом 2006 г., – зоны с особыми условиями использования территории, находящиеся в исчерпывающем перечне ЗОУИТ, изложенном в статье 105 Земельного кодекса 2001 г. Анализируя цели их установления, бесспорно, можно прийти к выводу, что такой приоритетной (первичной) целью является защита жизни и здоровья граждан.

Однако, учитывая тот факт, что особый правовой режим, устанавливаемый в целях охраны источников водоснабжения, направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду<sup>155</sup>, очевидно, что при установлении зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения достигается также иная цель, закреплённая статьёй 104 Земельного кодекса 2001 г., – охрана окружающей среды. В качестве

---

<sup>154</sup> Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5. С. 32.

<sup>155</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 июля 2019 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Справочная правовая система «Консультант/Плюс». Преамбула.

некоторых составляющих данной цели в указанной норме значится подцель: предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод. Бесспорно, она релевантна не только для водоохраных (рыбоохраных) зон и реализуется, в том числе, и при установлении ЗСО источников водоснабжения, а также при установлении зон специальной охраны в отношении подземных водных объектов.

Таким образом, качество питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, обеспечиваемое и достигаемое установлением ЗСО (зон специальной охраны) его источников, напрямую связано и затрагивает не только право на охрану здоровья, но и право на благоприятную окружающую среду, которое, в свою очередь, реализуемо только при условии обеспечения должной охраны окружающей среды.

Указанный подход о тесной связи права на здоровье и на благоприятную окружающую среду признан и на международном уровне. Так, актами Европейского Союза также подчёркивается вышеуказанная связь: «стандарты качества воды для употребления людьми, от которых зависит здоровье людей, являются необходимыми, если достигнуты природоохранные цели»<sup>156</sup>.

Помимо этого, считаем нужным подчеркнуть, что право на воду, для реализации которого ЗСО (зоны специальной охраны) источников водоснабжения и устанавливаются, закреплено международным правом, а многие акты, его регламентирующие, называют его одним из основных системообразующих прав человека. К примеру, констатируя связь между правом на воду и другими правами человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека отмечает, что доступ к **безопасной** (выделено нами, – А.Ф.) питьевой воде является основным предварительным условием для осуществления многих других прав человека, включая права на

---

<sup>156</sup> См., к прим.: Директива Совета Европейского Союза 98/83/ЕС от 3 ноября 1998 года о качестве воды, предназначенной для употребления людьми // Справочная правовая система «Гарант».

здоровье, жизнь, благоприятную окружающую среду, жилище, образование, труд и др.<sup>157</sup>

Регламентация правового режима ЗСО источников водоснабжения имеет длительную историю. Однако на последнем этапе регулирования общественных отношений в сфере ЗОУИТ, имеющем целью унификацию подходов к установлению (изменению, прекращению) ЗОУИТ, а также к регулированию их правового режима, статьёй 106 Земельного кодекса 2001 г. установлено требование о принятии Правительством положения о каждом (кроме возникающих в силу закона) виде ЗОУИТ.

В настоящий момент применительно к ЗСО источников водоснабжения, а также устанавливаемым в случаях, предусмотренных Водным кодексом 2006 г. в отношении подземных водных объектов, зонам специальной охраны, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) разработан проект такого положения<sup>158</sup>, однако перспективы его принятия неясны.

В соответствии с Федеральным законом от 03 августа 2018 г. № 342-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вводящим в Земельный кодекс 2001 г. указанную главу, посвящённую правовому регулированию ЗОУИТ, в случае, если подобное положение Правительством ещё не принято,

---

<sup>157</sup> См.: Право на воду, с. 18 // Материалы Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (Управление ООН по правам человека); URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35ru.pdf> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>158</sup> См.: Проект Постановления Правительства «Об утверждении положения о зоне санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также». Разработчик – Роспотребнадзор. Решение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия – отрицательное. По состоянию на 20 февраля 2020 г. проект проходит процедуру независимой антикоррупционной экспертизы // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88111> (ID проекта 02/07/01-19/00088111) (дата обращения: 10 апреля 2020 г.).



до 01 января 2022 г. правовое указанных общественных отношений осуществляется в прежнем порядке.<sup>159</sup>

Согласно действующему на сегодня законодательному регулированию, ЗСО источников водоснабжения устанавливаются на основании Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 июля 2019 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения 1999 г.), а также Водного кодекса 2006 г.

Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения 1999 г. устанавливает, во-первых, базовые характеристики, которым должны соответствовать водные объекты, используемые для целей водоснабжения, – они не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека и, во-вторых, применительно к регламентации различных критериев безопасности и безвредности таких водных объектов, а также предельно допустимых концентраций в них разнообразных веществ, данный закон отсылает к многочисленным актам технического характера.<sup>160</sup>

ЗСО источников водоснабжения устанавливаются, изменяются и прекращают своё существование по решению органа исполнительной власти субъекта, но только при наличии соответствующего санитарно-эпидемиологического заключения.

---

<sup>159</sup> См., к прим.: Решение Исполкома Моссовета и Мособлисполкома от 17 апреля 1980 г. № 500-1143 (с изм. и доп. по состоянию на 08 октября 2018 г.) «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>160</sup> См., к прим.: СанПиН 2.1.5.980-00. 2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод. Санитарные правила и нормы, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 22 июня 2000 г. (с изм. и доп. по состоянию на 25 сентября 2014 г.); СП 2.1.5.1059-01. 2.1.5. Водоотведение населенных мест. Санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения. Санитарные правила, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 16 июля 2001 г. Введены в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 июля 2001 г. № 19 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21 августа 2001 г. № 2886) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

В настоящее время, в соответствии с санитарными нормами и правилами федерального уровня, ЗСО источников водоснабжения организуются на всех водопроводах, вне зависимости от ведомственной принадлежности, подающих воду как из поверхностных, так и из подземных источников.<sup>161</sup>

ЗСО источников водоснабжения состоят из трёх подзон (поясов), каждый из которых, по мере приближения к водозабору, устанавливает дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности. В данном случае, в отличие от водоохранной зоны и одной из её подзон – береговой полосы, где наиболее очевиден тот факт, что такие ЗОУИТ имеют различные цели установления, такое разнообразие отсутствует: бесспорно, все подзоны ЗСО источников водоснабжения направлены на обеспечение общей цели – обеспечение охраны от различных загрязнений источника водоснабжения, а также прилегающих к нему территорий.

Среди целей установления ЗОУИТ, закреплённых в Земельном кодексе 2001 г., приоритетной (первичной) в данном случае является, безусловно, защита жизни и здоровья граждан. Но, как мы отмечали выше, эта цель имеет крайне тесную связь с целью обеспечения охраны окружающей среды.

ЗСО источников водоснабжения организуются в составе трех поясов (подзон).

Первый пояс является поясом строгого режима, предназначенным для защиты места водозабора (самого источника водоснабжения) от повреждения или загрязнения. Второй и третий пояса представляют собой пояса ограничений, налагаемых на территорию, прилегающую к источнику

---

<sup>161</sup> СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Санитарные правила и нормы, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 26 февраля 2002 г.). Введён в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 (с изм. и доп. по состоянию на 25 сентября 2014 г.) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24 апреля 2002 г. № 3399) // Справочная правовая система «Консультант/Плюс».

водозабора, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения.

Кроме того, санитарная охрана водоводов обеспечивается также санитарно-защитной полосой.

Для того чтобы ЗСО источника водоснабжения была организована, необходима разработка проекта зоны, включающего в себя информацию о границах данной ЗОУИТ и её подзон (поясов), режим использования территорий всех трёх подзон, а также план мероприятий по улучшению санитарного состояния территории ЗСО и предупреждению загрязнения источника водоснабжения.

Указанные санитарные нормы и правила федерального уровня содержат также и порядок определения границ поясов ЗСО как поверхностных, так и подземных источников. Общий принцип заключается в точном определении границ применительно к каждой конкретной территории, учитывая её особенности, однако данными правилами устанавливаются максимальные значения.

Особенностью правового режима ЗСО источников водоснабжения, отличающей их от иных, ранее рассмотренных нами ЗОУИТ, является то, что правовым режимом данной зоны с особыми условиями использования территории предусматриваются не только ограничения хозяйственной и иной деятельности, но и осуществление специальных мероприятий, целью которых является сохранение постоянства природного состава воды в водозаборе путем устранения и предупреждения возможности ее загрязнения. То есть правовой режим ЗСО предполагает не только нормы запрещающего и управомочивающего, но и обязывающего характера.

Указанные ограничения и мероприятия предусматриваются применительно к каждой подзоне (поясу санитарной охраны).

В качестве примера обязывающих норм в рамках территории первого пояса санитарной охраны источника водоснабжения может быть приведено требование об её озеленении, ограждении, обеспечении охраной, а также о том, чтобы дорожки к сооружениям имели твёрдое покрытие, а здания были оборудованы канализацией с отведением сточных вод в ближайшую систему бытовой или производственной канализации или на местные станции очистных сооружений, расположенные за пределами первого пояса ЗСО с учетом санитарного режима на территории второго пояса.

Запрещающие нормы содержат в себе уже привычные запреты, соотносимые с целью установления такой ЗОУИТ.

По нашему мнению, ключевым является запрет (в некоторых случаях – ограничение) на осуществление строительства, не имеющего непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений.

В соответствии со статьёй 43 Водного кодекса 2006 г. на территории ЗСО источников водоснабжения жилищное строительство, а также строительство промышленных и сельскохозяйственных объектов запрещается или ограничивается.

Данная норма не является однозначно оцениваемой. Так, в конце 2019 г. в Государственную Думу был внесён законопроект, суть которого сводилась к легализации указанного строительства во втором и третьем поясах санитарной охраны в случаях, если оно осуществляется в населённых пунктах, образованных до 01 января 2007 г. (даты вступления в силу Водного кодекса 2006 г.) и имеющих уже сформированную застройку, мотивируя это тем, что указанные ограничения на осуществление практически любого строительства

блокируют развитие населённого пункта. Однако указанный законопроект был отклонён.<sup>162</sup>

Кроме того, по нашему мнению, целесообразно упомянуть и об изменениях, коснувшихся ЗСО источников водоснабжения Москвы и Московской области в свете реформы контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина»). Так, отмене подлежало пять актов (самый ранний из которых датируется 1940 г., самый поздний – 1974 г.), регулирующих различные аспекты санитарной охраны источников водоснабжения указанных регионов.<sup>163</sup> Но самые масштабные изменения коснулись размеров ЗСО охраны водоснабжения: по результатам «регуляторной гильотины» их размер уменьшился по меньшей мере в десять раз.

Бесспорно, указанные изменения вызвали большой общественный резонанс как среди представителей природоохранной сферы, так и среди учёных-гидрологов.<sup>164</sup> Указанное общественное мнение не осталось незамеченным – Президентом РФ были даны поручения Правительству усилить правовой режим ЗСО источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> См.: Законопроект № 860875-7 «О внесении изменения в статью 43 Водного кодекса Российской Федерации (в части исключения запрета осуществления хозяйственной деятельности на территориях населенных пунктов, находящихся в границах зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения)». Внесён 13 декабря 2019 г. Законодательным Собранием Пермского края. Отклонён 19 марта 2020 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/860875-7> (дата обращения: 20 марта 2020 г.).

<sup>163</sup> Постановление Правительства Москвы и Правительства Московской области от 17 декабря 2019 г. № 1705-ПП/970/44 «О зонах санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории города Москвы и Московской области» // URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/42907220> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

<sup>164</sup> См., к прим.: На охрану московского водопровода станут академики [Электронный ресурс. Коммерсантъ. 14 февраля 2020 г.] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4258224> (дата обращения: 28 февраля 2020 г.); Победа здравого смысла: Президентом даны поручения об обеспечении безопасности водоснабжения Москвы и Московской области [Электронный ресурс. Институт водных проблем Российской академии наук: официальный сайт. 15 февраля 2020 г.] // URL: <https://www.iwp.ru/about/news/pobeda-zdravogo-smysla-prezidentom-rf-dany-porucheniya-ob-obespechenii-bezopasnosti-vodosnabzheniya/> (дата обращения: 28 февраля 2020 г.).

<sup>165</sup> Перечень поручений Президента Российской Федерации по вопросам санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (утв. Президентом РФ 13 февраля 2020 г. № Пр-244) // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62786> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

### **§3. Правовой режим зон затопления и подтопления**

По информации, актуальной на 20 марта 2012 г., на территории Российской Федерации в зоне воздействия весеннего половодья находилось 4 775 населенных пунктов, 1 890 участков автомобильных и 378 участков железных дорог, 563 моста, 7 514 бесхозных гидротехнических сооружений, 804 места хранения промышленных отходов производства, 17 886 единиц санкционированных и несанкционированных мест хранения твердых бытовых отходов.<sup>166</sup>

Учитывая географические характеристики регионов, наибольший риск чрезвычайных ситуаций, обусловленных весенним половодьем, характерен для Республики Саха (Якутия), Приморского, Хабаровского, Красноярского края и Иркутской области.

Высокий риск подтопления населенных пунктов в результате активного снеготаяния, неисправностей и замусоривания коллекторно-дренажных систем, а также населенных пунктов, находящихся в низинах, наличествует на территориях ещё большего количества субъектов.

Учитывая эти и многие другие обстоятельства, очевидно, что в целях предотвращения подобных негативных последствий должны приниматься своевременные и адекватные меры.

В соответствии со статьёй 1 Водного кодекса 2006 г., затопление, подтопление – одно из негативных воздействий вод на определённые территории и объекты.

На основании статьи 67.1 Водного кодекса 2006 г. в целях предотвращения подобного негативного воздействия и ликвидации его последствий должны приниматься не только меры по предотвращению, но и должна обеспечиваться инженерная защита территорий и объектов от негативного воздействия вод (в том числе затопления и подтопления).

---

<sup>166</sup> См.: О водохозяйственной обстановке [Электронный ресурс. Природа России. Национальный портал. 20 марта 2012 г.] // URL: <http://www.priroda.ru/news/detail.php?ID=10580> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).

Зоны затопления и подтопления нашли своё отражение в исчерпывающем перечне ЗОУИТ главы XIX Земельного кодекса 2001 г. Первичной целью их установления, бесспорно, является защита жизни и здоровья граждан.

В соответствии с Водным кодексом 2006 г., порядок принятия решения об установлении (изменении) указанных зон, а также определения их границ, регламентируется Положением о зонах затопления, подтопления, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2014 года № 360 (с изм. и доп. по состоянию на 7 сентября 2019 г.) «О зонах затопления, подтопления» (далее – Положение о зонах затопления, подтопления). Новое Положение, требуемое главой XIX Земельного кодекса 2001 г., о данных видах зон не принято, однако вышеуказанное Постановление Правительства актуализировано.

Порядок принятия решения об установлении ЗОУИТ, а также о её границах, весьма сложен. Указанное решение принимается Федеральным агентством водных ресурсов (далее – Росводресурсы).

До направления заявления в Росводресурсы должны быть определены границы и иные характеристики, которые определяются на основании подготовленных предложений органов государственной власти субъекта, а также органов местного самоуправления. При этом учитывается большое количество геодезических, географических, гидрологических, картографических и иных данных. Кроме того, указанное заявление должно быть согласовано с большим количеством органов публичной власти: к примеру, с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (его территориальными органами) (далее – МЧС), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (ее территориальными органами) (далее – Росприроднадзор) и др.

Необходимость данной сложной и многоступенчатой процедуры объяснима и пересечением различных компетенций данных органов государственной власти: к примеру, к компетенции МЧС относятся вопросы,

связанные с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Росприроднадзор осуществляет свою компетенцию в области охраны окружающей среды, а Росводресурсы реализуют функции по управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Очевидно, что указанные органы публичной власти должны счесть устанавливаемые (изменяемые) зоны затопления и подтопления, а также их границы, которые в каждом из случаев индивидуальны, приемлемыми с точки зрения осуществляемых ими полномочий для реализации возложенных на них функций.

Границы зон затопления, подтопления должны быть внесены в ЕГРН, помимо этого, они должны отражаться в документах территориального планирования, градостроительного зонирования, документах планировки территории, государственном водном реестре и других базах данных (к примеру, МЧС).

Определённую сложность составляет тот факт, что понятия «зона затопления» и «зона подтопления» легально не определены. Однако подобные дефиниции содержатся в ГОСТе 22.0.03-97 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (аутентичен ГОСТ Р 22.0.03-95). Введён в действие Постановлением Госстандарта России от 25 мая 1995 г. № 26.

Так, подтопление понимается как повышение уровня грунтовых вод, нарушающее нормальное использование территории, строительство и эксплуатацию расположенных на ней объектов.

Зона затопления – как территория, покрываемая водой в результате превышения притока воды по сравнению с пропускной способностью русла.

Приложением к Положению о зонах затопления, подтопления являются требования к территориям, входящим в границы указанных зон.

Зоны затопления (там, где стоит вода) определяют в отношении территорий, прилегающих к незарегулированным водотокам, когда



территории затапливаются при половодьях и паводках однопроцентной обеспеченности либо в результате ледовых заторов, нагромождений глыб и т.д.

Зоны подтопления определяются в отношении территории, прилегающей к зоне подтопления (повышение уровня стояния грунтовых вод, которое вызывает коррозию, размывание подземных этажей). В границах зон подтопления выделяют 3 вида территорий: зону сильного подтопления, умеренного подтопления и слабого подтопления (в зависимости от глубины залегания грунтовых вод).

Ограничения, налагаемые правовым режимом указанных ЗОУИТ, содержатся в статье 67.1 Водного кодекса 2006 г. Указанное регулирование введено в данный нормативный правовой акт Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в статьи 60 и 67.1 Водного кодекса Российской Федерации».

Указанные ограничения во многом аналогичны ограничениям, предполагаемым правовым режимом водоохранных зон. К таким ограничениям относятся, к примеру, запрет на размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв и т.д.

Но, учитывая особую специфику зон затопления, подтопления, внимание привлекает запрет на размещение в таких зонах новых населённых пунктов, а также строительство объектов капитального строительства, не оборудованных средствами инженерной защиты.

Стоит отметить, что данное положение стало реакцией не только на произошедшие трагические события: наводнения на Алтае, Хакасии, Тыве 2014 г, но и адекватным отражением того факта, что ряд регионов России ежегодно подвергается сезонным паводкам. Президентом РФ было дано поручение Правительству РФ представить в установленном порядке предложения о внесении в законодательство изменений, направленных на

недопущение возведения объектов капитального строительства на территориях, подверженных риску затопления<sup>167</sup>, что и было осуществлено, однако норма, запрещающая возведение лишь новых населённых пунктов, но не новых объектов капитального строительства, по мнению многих министерств (к примеру, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ), является недостаточной.<sup>168</sup> Мы выражаем единодушие с данной точкой зрения.

Учитывая возможные катастрофические последствия затоплений и подтоплений, по нашему мнению, стоит обратить внимание на судебную практику по признанию незаконным бездействия органов власти по обеспечению инженерной защиты населения и территорий от негативного воздействия водного объекта.<sup>169</sup>

Примечательно, что подобное дело было также рассмотрено Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ). Речь идёт о деле «Коляденко и другие против Российской Федерации», рассмотренном ЕСПЧ в 2012 г.

Заявители, проживающие во Владивостоке недалеко от Пионерского (Седанкинского) водохранилища, построенного с целью хранения запасов питьевой воды, и реки Пионерской (Седанки), утверждали, что государство несёт ответственность за угрозу их жизни и причинение вреда их жилищам и имуществу вследствие внезапного сброса воды из Пионерского водохранилища и последующего затопления местности вокруг него.

Как следует из материалов дела, на основе длительных наблюдений в пойме данной реки периодически происходили наводнения во время сильных дождей, когда вода сбрасывалась из водохранилища, чтобы избежать его

---

<sup>167</sup> Перечень поручений по итогам совещания по вопросу ликвидации последствий паводка на Алтае, в Хакасии и Тыве от 10 июня 2014 г. (утверждён Президентом РФ 10 июня 2014 г. Пр-1358) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/45901> (дата обращения: 19 марта 2020 г.).

<sup>168</sup> См., к прим.: Минстрой настаивает на запрете нового строительства в зонах подтопления [Электронный ресурс. ТАСС. 24 сентября 2019 г.] // URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/6920722> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).

<sup>169</sup> См., к прим.: Решение Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 8 сентября 2017 г. по делу № 2А-3891/2017 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nou6XGcQnf1> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).

повреждения. Организация, осуществляющая эксплуатацию водохранилища, неоднократно заявляла о загромождении русла реки намывными и иными отходами. Органами государственной власти никакие мероприятия по предотвращению наводнений (очистка реки, углубление реки и т.д.) осуществлены не были.

В результате срочного сброса большого количества воды из водохранилища, большая территория вокруг водохранилища сразу же была затоплена.

Согласно позиции ЕСПЧ, в данном случае имело место уклонение государства от исполнения позитивного обязательства по защите права на жизнь, а также непринятие властями мер по защите имущества заявителей. Поэтому существует прямая связь между этим нарушением и материальным ущербом, компенсации которого требуют заявители.<sup>170</sup>

Подводя итог вышеизложенному, считаем нужным отметить, что в силу географических и гидрологических особенностей некоторых регионов часть их территорий перманентно подвержено различным затоплениям и подтоплениям, поэтому считаем, что запрет на возведение в таких зонах лишь новых населённых пунктов, но не новых объектов капитального строительства, является неадекватной реакцией законодателя на разрушительные последствия различных паводков.

Неосуществление компетентными органами государственной власти мероприятий по предотвращению наводнений является уклонением государства от исполнения обязательства по защите права на жизнь и имущество граждан.

---

<sup>170</sup> Постановление ЕСПЧ от 28 февраля 2012 г. по делу «Коляденко и другие (Kolyadenko and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 и 35673/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 3.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, – межотраслевой институт, включающий в себя нормы различных природоресурсных и иных отраслей права.

Особенности правового регулирования указанных зон напрямую связаны со спецификой водных объектов как компонентов природной среды, охрана и защита от любого негативного воздействия которых должна быть, учитывая современные реалии, сочетаема с различными видами права водопользования в разнообразных целях.

В последние годы правовое регулирование зон с особыми условиями использования территории подверглось значительному реформированию, результатом которого стало появление новой главы, посвящённой им, в Земельном кодексе 2001 г.

Указанным актом положено начало унификации правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с установлением, изменением или прекращением ЗОУИТ, а также по поводу иных элементов их правового режима.

Главой XIX Земельного кодекса 2001 г. виды зон с особыми условиями использования территории перечисляются в виде закрытого перечня. Данный факт вызывает обоснованные вопросы на предмет полноты такого списка. К примеру, по нашему мнению, береговая полоса и водоохранная зона озера Байкал также являются зонами с особыми условиями использования территории, однако упоминания о них в списке таких зон отсутствуют.

На уровне федерального закона закреплено также понятие «подзона», что, бесспорно, является констатацией уже сложившегося правового регулирования. Так, в настоящей работе береговая полоса и прибрежная защитная полоса рассматриваются нами в качестве подзон водоохранной зоны, на которых устанавливаются дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности для реализации тех же или иных целей.

Главой, посвящённой правовому регулированию зон с особыми условиями использования территории, предпринята попытка создания основ классификации таких зон. Так, указанные зоны могут быть классифицированы по различным основаниям: в зависимости от акта, в силу которого они возникают, выделяются зоны, возникающие в силу закона и зоны, возникающие в силу решения уполномоченного органа. Соответственно, вытекающим из данного основания классификации является иное – классификация по акту, в котором содержатся все существенные элементы правового режима таких зон: в законе или же в положении, разрабатываемом Правительством РФ. Указанные зоны ранжируются также и по срокам на зоны, установленные на определённый срок и бессрочно. Наличествуют и иные основания классификации.

Однако одним из наиболее существенных оснований классификации является цель установления зоны с особыми условиями использования территории. Подобные цели также получили закрепление в главе XIX Земельного кодекса 2001 г. При установлении зон, связанных с использованием и охраной водных объектов, особо отмечаются две группы целей: охрана окружающей среды и защита жизни и здоровья граждан.

Однако специфика вышеупомянутых зон такова, при их установлении указанные цели реализуются кумулятивно, в связи с чем в качестве одного из оснований классификации зон с особыми условиями использования территории нами предлагается классифицировать их в зависимости от первичной (приоритетной) цели установления. Данный подход позволяет учесть тот факт, что при установлении любой из таких зон достигается сразу несколько целей.

Так, в зависимости от первичной (приоритетной) цели установления зон, связанных с использованием и охраной водных объектов, нами выделяются зоны, связанные с охраной водных объектов и других объектов животного и растительного мира, к которым относятся: водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, рыбоохранные зоны, рыбохозяйственные заповедные зоны,

водоохранная и рыбоохранная зона озера Байкал, а также зоны, связанные с реализацией прав граждан на использование водных объектов (использование в данном случае понимается как правомочие в контексте права общего водопользования) и направленные на обеспечение безопасности граждан. Под такими зонами мы понимаем береговые полосы, зоны санитарной охраны источников водоснабжения, а также зоны затопления и подтопления.

Анализируя правовые режимы водоохраных и рыбоохранных зон, можно прийти к выводу об их абсолютной идентичности и необходимости отмены рыбоохранных зон как отдельного вида зон с особыми условиями использования территории. Кроме того, необходимо установление водоохраных зон, возникающих в силу закона и для прудов и обводнённых карьеров.

Ослабление правового режима лесов, находящихся в водоохраных зонах, а также нерестоохранных полос лесов, является существенной проблемой, которая может быть решена путём образования на данных территориях рыбохозяйственных заповедных зон.

Таким образом, зоны с особыми условиями использования территории, как сфера, подвергшаяся серьёзному реформированию, представляют собой особый самостоятельный правовой институт. Выделяющиеся среди них зоны, связанные с использованием и охраной водных объектов, являются оптимальным правовым средством, позволяющим достичь баланса между охраной окружающей среды и природопользованием.

**Список использованной литературы**

1. Боголюбов С.А. Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. 2006. № 12.
2. Болтанова Е.С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
3. Бринчук М.М. Правовой титул природы: собственность или достояние? // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
4. Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2.
5. Васильева М.И. Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов // Lex russica. 2017. № 11.
6. Волков Г.А. Правовой режим прудов и обводнённых карьеров: кто собственник? // Экологическое право. 2012. № 5.
7. Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5.
8. Волков Г.А. Пруды и обводнённые карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122).
9. Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1.
10. Волков Г.А. Конституционные гарантии защиты прав на земельные участки и другие объекты недвижимости // Экологическое право. 2019. № 6.
11. Данилов-Данильян В.И. Последняя редакция Водного кодекса не имеет смысла // Мировая энергетика. 2006. № 3 (27).

12. Гуревич Е.В., Марков М.Л. Маловодья на европейской части России // Учёные записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2017. № 49.
13. Дембо Л.И. История советского земельного права // Ленинградский государственный университет им. А.А. Жданова. Институт экономики, философии и права. Ученые записки. Серия юридических наук: № 107. Выпуск 2. Л., 1949.
14. Ефимов А.Ф., Николаев М.Н. О некоторых вопросах разрешения судами споров о земельных участках, примыкающих к водным объектам // Комментарий судебной практики /отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, КОНТРАКТ, 2019. Выпуск 25.
15. Золотова О.А. Компенсация ограничения права собственности на землю при установлении зон с особыми условиями использования территорий // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
16. Ключкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты // Право и экономика. 1998. № 1.
17. Кобяков К.Н., Шматков Н.М., Тугова К.В. Новый закон о защитных лесах: возможные негативные последствия // Устойчивое лесопользование. 2018. № 4 (58).
18. Лебедев Д.Г. Правовые вопросы изменения границ водных объектов // Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012.
19. Липски С.А. Тенденции в изменении подходов законодателя к установлению и обеспечению правового режима земельных участков // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 2.



- 20.Ревякин А.П. Охранные зоны водных объектов как один из элементов комплексной охраны вод // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 4 (112).
- 21.Романова О.А. Право собственности на пруды и обводнённые карьеры и коррупционные риски // *Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции*. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012.
- 22.Сиваков Д.О. Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.
- 23.Сиваков Д.О. Водный объект и водный фонд как правовые понятия // *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.
- 24.Сиваков Д.О. К вопросу о состоянии и перспективах развития водного права России // *Журнал российского права*. 2018. № 5.
- 25.Степанова Л.И. Новое в регулировании статуса зон с особыми условиями использования территорий // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2019. № 4.
- 26.Тимофеев Л.А. Водный кодекс: год спустя // *Экологическое право*. 2008. № 1.

#### **Перечень диссертационных исследований**

- 27.Колбасов О.С. Проблемы совершенствования советского водного законодательства: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Москва, 1968.
- 28.Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013.
- 29.Ревякин А.П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах: Дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2019.

#### **Перечень учебных пособий**

- 30.Мартышев Ф.Г. Прудовое рыбоводство. Учебник. М., «Высшая школа», 1973.

31. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Высшее образование, 2005.
32. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е.А. Галиновская, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019.

#### **Перечень монографий**

33. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.
34. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Юриспруденция, 2012.
35. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014.

#### **Перечень доктринальных комментариев к нормативным правовым актам**

36. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. С.А. Боголюбова) // М.: Юридический дом "Юстицинформ", 1997.
37. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др.; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
38. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Пономарёв М.В. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации 2006 г. (постатейный) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

#### **Электронные ресурсы и прочие материалы**

39. Биологическое обоснование образования западнокамчатской рыбохозяйственной заповедной зоны. Отчет КамчатНИРО по гранту WWF-России (WWF19/RU007020/GLO), 2011.
40. Вопросы-ответы [Электронный ресурс. Официальный сайт Кубанского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов] // URL: <http://www.kbv-u-fgu.ru/cont1> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).
41. Вопрос-ответ [Электронный ресурс. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации] // URL: [http://194.87.255.243/activities/answer.php?PAGEN\\_1=9](http://194.87.255.243/activities/answer.php?PAGEN_1=9) (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).
42. WWF: новый закон о защитных лесах ставит под угрозу будущее 50 млн га лесов и ценных видов рыб [Электронный ресурс. Всемирный фонд дикой природы (WWF). Официальный сайт. 19 декабря 2018 г.] // URL: <https://wwf.ru/resources/news/lesa/wwf-novaya-redaktsiya-zakonoproekta-o-zashchitnykh-lesakh-stavit-pod-ugrozu-budushchee-50-mln-ga-les> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).
43. Сахалин будет настаивать на своём праве добывать песок в водоохранных зонах [Электронный ресурс. Новости Сахалина и Курил. 13 февраля 2018 г.] // URL: <https://sakhalin.info/news/146932> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).
44. Официальная страница рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере рыболовства [Электронный ресурс. Официальный сайт реформы контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина»)] // URL: <https://knd.ac.gov.ru/groups/806> (дата обращения: 22 марта 2020 г.).
45. Ни большая, ни маленькая: в России хотят отменить рыбоохранные зоны [Электронный ресурс. Известия. 10 марта 2020 г.] // URL: <https://iz.ru/983897/natalia-bashlykova/ni-bolshaia-ni-malenkaia-v-rossii-khotiat-otmenit-rybookhrannye-zony> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).

46. Николай Николаев: Комитет попросит Правительство предоставить единую позицию по правоприменительной практике закона о «русловых» прудах [Электронный ресурс. Официальный сайт Государственной Думы. 17 октября 2018 г.] // URL: <http://duma.gov.ru/news/28486> (дата обращения: 12 марта 2020 г.).
47. Принять нельзя, доделать. Почему нужно отправить на доработку федеральный закон, угрожающий нерестоохранным полосам лесов [Электронный ресурс. Официальный сайт «Гринпис России». Мнение эксперта М.Л. Крейндлины. 06 мая 2019 г.] // URL: <https://greenpeace.ru/expert-opinions/2019/05/06/prinjat-nelzja-dodelat> (дата обращения: 30 марта 2020 г.).
48. WWF заявил о необходимости создания РХЗЗ на Западной Камчатке [Электронный ресурс. Официальный сайт Всемирного фонда дикой природы (WWF). 28 апреля 2017 г.] // URL: <https://wwf.ru/resources/news/kamchatka/wwf-zayavil-o-neobkhodimosti-sozdaniya-rkhzz-na-zapadnoy-kamchatke> (дата обращения: 02 апреля 2020 г.).
49. Муниципальные образования и населённые пункты в центральной экологической зоне БПТ. [Электронный ресурс. Охрана озера Байкал. Картографические материалы] // URL: [http://geol.irk.ru/baikal/baikal/map\\_cez\\_2012/pdf/municipal.pdf](http://geol.irk.ru/baikal/baikal/map_cez_2012/pdf/municipal.pdf) (дата обращения: 12 марта 2020 г.).
50. Навредить Байкалу и переписать Красную книгу. К чему приведёт вырубка лесов вдоль нерестовых рек [Электронный ресурс. Официальный сайт «Гринпис России». 15 июня 2019 г.] // URL: <https://greenpeace.ru/blogs/2019/06/15/navredit-bajkalu-i-perepisat-krasnuju-knigu> (дата обращения: 20 марта 2020 г.).
51. О водохозяйственной обстановке [Электронный ресурс. Природа России. Национальный портал. 20 марта 2012 г.] // URL:

- <http://www.priroda.ru/news/detail.php?ID=10580> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).
52. Минстрой настаивает на запрете нового строительства в зонах подтопления [Электронный ресурс. ТАСС. 24 сентября 2019 г.] // URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/6920722> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).
53. На охрану московского водопровода станут академики [Электронный ресурс. Коммерсантъ. 14 февраля 2020 г.] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4258224> (дата обращения: 28 февраля 2020 г.).
54. Победа здравого смысла: Президентом даны поручения об обеспечении безопасности водоснабжения Москвы и Московской области [Электронный ресурс. Институт водных проблем Российской академии наук: официальный сайт. 15 февраля 2020 г.] // URL: <https://www.iwp.ru/about/news/pobeda-zdravogo-smysla-prezidentom-rf-dany-porucheniya-ob-obespechenii-bezopasnosti-vodosnabzheniya/> (дата обращения: 28 февраля 2020 г.).

#### **Список нормативных актов**

55. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
56. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 января 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 05.06.2006 г.. № 23. Ст. 2381. Ст. 1.
57. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 16 декабря 2019 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

58. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
59. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 05 марта 2020 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
60. Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2018 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
61. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 марта 2020 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
62. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 18 февраля 2020 г.) «О животном мире» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
63. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 июля 2019 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
64. Федеральный закон от 01 мая 1999 г. № 94-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 18 июля 2019 г.) «Об охране озера Байкал» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
65. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 02 августа 2019 г.) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
66. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) «Об охране окружающей среды» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

67. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 03 августа 2018 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
68. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 01 января 2020 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
69. Федеральный закон от 03 июня 2006 г. № 73-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 02 августа 2019 г.) «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
70. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в статьи 60 и 67.1 Водного кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
71. Федеральный закон от 03 августа 2018 г. № 342-ФЗ (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
72. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

- совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
73. Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (с изм. и доп. по состоянию на 21 декабря 2019 г.) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
74. Постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 (с изм. и доп. по состоянию на 26 марта 2018 г.) «Об утверждении Перечня видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
75. Постановление Правительства РФ от 06 октября 2008 г. № 743 (с изм. и доп. по состоянию на 20 января 2016 г.) «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
76. Постановление Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 17 (с изм. и доп. по состоянию на 30 ноября 2019 г.) «Об утверждении Правил установления границ водоохраных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
77. Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360 (с изм. и доп. по состоянию на 07 сентября 2019 г.) «О зонах затопления, подтопления» (вместе с «Положением о зонах затопления, подтопления») // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
78. Постановление Правительства РФ от 05 октября 2016 г. № 1005 «Об утверждении Правил образования рыбохозяйственных заповедных зон» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».



79. Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377 (с изм. и доп. по состоянию на 30 ноября 2019 г.) «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
80. Постановление Правительства РФ от 02 декабря 2017 г. № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
81. Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 1641-р «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
82. Распоряжение Правительства от 05 марта 2015 г. № 368-р (с изм. и доп. по состоянию на 26 марта 2018 г.) «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
83. Постановление Совета Министров РСФСР от 26 октября 1973 г. (с изм. и доп. по состоянию на 07 августа 1978 г.) № 554 «Об утверждении Перечня рек, их притоков и других водоёмов, являющихся местами нереста лососёвых и осетровых рыб» // Справочная правовая система «Гарант».
84. Постановление Совета Министров РСФСР от 15 февраля 1979 г. № 97 «О дополнении Перечня рек, их притоков и других водоёмов,

- являющихся местами нереста лососёвых и осетровых рыб» // Справочная правовая система «Гарант».
85. Постановление Совета Министров РСФСР от 15 февраля 1979 г. № 97 «О дополнении Перечня рек, их притоков и других водоёмов, являющихся местами нереста лососёвых и осетровых рыб» // Справочная правовая система «Гарант».
86. Постановление Госгортехнадзора РФ от 28 января 2002 г. № 6 «Об утверждении Правил безопасности гидротехнических сооружений накопителей жидких промышленных отходов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.04.2002 N 3372) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
87. Приказ Минюста РФ от 04 мая 2007 г. № 88 (с изм. и доп. по состоянию на 26 мая 2009 г.) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.05.2007 № 9449) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
88. Приказ Минэнерго России от 19 июня 2003 г. № 232 «Об утверждении Правил технической эксплуатации нефтебаз» (Зарегистрировано в Минюсте России 20 июня 2003 г. № 4785) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
89. Приказ Минприроды России от 29 сентября 2010 г. № 425 (с изм. и доп. по состоянию на 25 апреля 2017 г.) «Об утверждении Методических указаний по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению мер по охране водных объектов и их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 28 октября 2010 г. № 18847) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

90. Приказ Росрыболовства от 20 ноября 2010 г. № 943 «Об установлении рыбоохранных зон морей, берега которых полностью или частично принадлежат Российской Федерации, и водных объектов рыбохозяйственного значения Республики Адыгея, Амурской и Архангельской областей» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.12.2010 № 19438) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
91. Приказ Росрыболовства от 26 октября 2011 г. № 1040 «Об установлении рыбоохранных зон водных объектов рыбохозяйственного значения Республики Алтай, Алтайского края и Астраханской области» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.12.2011 N 22473) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
92. Письмо Минприроды России от 18 марта 2013 г. № 06-08-44/4627 «О разъяснении положений статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
93. Приказ Росприроднадзора от 31 декабря 2014 г. № 870 (с изм. и доп. по состоянию на 06 ноября 2019 г.) «О включении объектов размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
94. Приказ Минсельхоза России от 27 сентября 2017 г. № 487 «Об утверждении Порядка признания зон с особыми условиями использования территорий рыбоохранными зонами и рыбохозяйственными заповедными зонами» (Зарегистрировано в Минюсте России 18 декабря 2017 г. № 49288) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
95. Письмо Директора Департамента государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии РФ Грибенникова А.Н. на имя Руководителя лесного отдела Гринпис России Ярошенко А.Ю. от 09 августа 2019 г. № 16-50/09218-ОГ «О нерестоохранных полосах лесов» // URL: <https://wwf.ru/upload/iblock/cbf/Otvete-Minprirody-Rossii-na-sovmestnoe->

[obrashchenie-Grinpis-i-WWF-Rossii.pdf](#) (дата обращения: 02 апреля 2020 г.).

### **Программные документы**

96. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р (с изм. и доп. по состоянию на 17 апреля 2012 г.) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
97. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утверждён Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29 мая 2019 года № 4714п-ПЗ6) // URL: <http://government.ru/news/36904> (дата обращения: 29 марта 2020 г.).

### **Акты технического характера**

98. ГОСТ 19179-73 Гидрология суши. Термины и определения (введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 29 октября 1973 г. № 2394) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
99. ГОСТ 22.0.03-97 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (аутентичен ГОСТ Р 22.0.03-95). Введён в действие Постановлением Госстандарта России от 25 мая 1995 г. № 267 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
100. СанПиН 2.1.5.980-00. 2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод. Санитарные правила и нормы, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 22 июня 2000 г. (с изм. и доп. по состоянию на 25 сентября 2014 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
101. СП 2.1.5.1059-01. 2.1.5. Водоотведение населенных мест. Санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к

охране подземных вод от загрязнения. Санитарные правила, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 16 июля 2001 г. Введены в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 июля 2001 г. № 19 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21 августа 2001 г. № 2886) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

102. СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Санитарные правила и нормы, утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 26 февраля 2002 г.). Введён в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 (с изм. и доп. по состоянию на 25 сентября 2014 г.) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24 апреля 2002 г. № 3399) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

#### **Поручения Президента РФ**

103. Перечень поручений по итогам совещания по вопросу ликвидации последствий паводка на Алтае, в Хакасии и Тыве от 10 июня 2014 г. (утверждён Президентом РФ 10 июня 2014 г. № Пр-1358) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/45901> (дата обращения: 19 марта 2020 г.).
104. Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным (утв. Президентом РФ 15 июня 2017 г. № Пр-1180) // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/54858> (дата обращения: 03 апреля 2020 г.).
105. Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. (утв. Президентом РФ 26 февраля 2019 г. № Пр-294) // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 15 февраля 2020 г.).

106. Перечень поручений Президента Российской Федерации по вопросам санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (утв. Президентом РФ 13 февраля 2020 г. № Пр-244) // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62786> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

**Проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов**

107. Законопроект № 136492-4 «Водный кодекс Российской Федерации», принятый в первом чтении 22 апреля 2005 г. // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/3B595AEC-AB93-4FB3-8341-F8056CF93F63> (дата обращения: 10 февраля 2020 г.).

108. Таблица поправок к законопроекту № 136492-4 «Водный кодекс Российской Федерации» (второе чтение), рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию к принятию // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/ADDF243D-A58B-476D-B83A-84AC27AF0A76> (дата обращения: 10 февраля 2020 г.).

109. Законопроект № 351873-6 «О внесении изменения в статью 8 Водного кодекса Российской Федерации (в части дополнения определениями понятий «пруд» и «обводненный карьер»)». Внесён 04 октября 2013 г. Самарской Губернской Думой. Был отклонён Государственной Думой // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/351873-6> (дата обращения: 15 февраля 2020 г.).

110. Законопроект № 646652-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования прудов, прудов-копаней и обводнённых карьеров». Внесён 10 ноября 2014 г. Верховным Советом республики Хакасия. Был отклонён Государственной Думой // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/646652-6> (дата обращения: 15 февраля 2020 г.).

111. Пояснительная записка к законопроекту № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/302180-7> (дата обращения: 12 февраля 2020 г.).
112. Законопроект № 914300-7 «О внесении изменений в статьи 105 и 106 Земельного кодекса Российской Федерации (в части дополнения перечня зон с особыми условиями использования территорий зоной лесопаркового зеленого пояса)». Внесён 04 марта 2020 г. Законодательным Собранием Пермского края. По состоянию на 19 марта 2020 г. профильным комитетом по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям принято решение предложить принять законопроект к рассмотрению. Дата события не определена // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/914300-7> (дата обращения: 19 марта 2020 г.).
113. Законопроект № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации». Внесён 04 марта 2014 г. Правительством РФ. Отклонён 19 июня 2018 г. (Постановление Государственной Думы № 4256-7 ГД) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/465407-6> (дата обращения: 12 марта 2020 г.).
114. Законопроект № 1127371-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации». Внесён 15 июля 2016 г. Депутатом Государственной Думы О.В. Шеиным. Был отклонён 12 июля 2017 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1127371-6> (дата обращения: 29 февраля 2020 г.).
115. Стенограмма обсуждения Законопроекта № 1127371-6 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации». Внесён

- 15 июля 2016 г. Депутатом Государственной Думы О.В. Шеиным. Был отклонён 12 июля 2017 г. // URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/1127371-6> (дата обращения: 29 февраля 2020 г.).
116. Законопроект № 865816-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о хранении агрохимикатов в границах водоохранных зон на территориях портов)». Внесён 19 декабря 2019 г. Правительством РФ. По состоянию на 10 марта 2020 г. законопроект находится в стадии предварительного рассмотрения. По состоянию на 16 марта 2020 г. рассмотрение законопроекта было отложено // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/865816-7> (дата обращения: 16 марта 2020 г.).
117. Законопроект № 410586-7 «О внесении изменения в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации (в части исключения запрета разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в водоохранных зонах морей для Сахалинской области)». Внесён 10 марта 2018 г. Сахалинской областной Думой. Ответственным комитетом (комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям) было принято решение: предложить субъекту законодательной инициативы изменить текст законопроекта. Рассмотрение законопроекта включено в Примерную программу на июль 2020 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/410586-7> (дата обращения: 10 марта 2020 г.).
118. Законопроект № 1003716-6 «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации (в целях изменения исключения из запрета на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых в водоохранных зонах морей)». Внесён 24 февраля 2016 г. Депутатами Государственной Думы Г.А. Карловым и С.А. Вострецовым. Принят в первом чтении 21 июня 2016 г. Отклонён



- 13 декабря 2017 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1003716-6> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).
119. Законопроект № 914032-7 «О внесении изменения в статью 102 Земельного кодекса Российской Федерации (в целях исключения из состава земель водного фонда земель, занятых прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для осуществления прудовой аквакультуры)». Внесён 04 марта 2020 г. Самарской Губернской Думой. Срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении – май 2020 года // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/914032-7> (дата обращения: 31 марта 2020 г.).
120. Законопроект № 889726-6 «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в целях установления особого режима хозяйственной деятельности в границах водоохранной зоны озера Байкал). Внесён 29 сентября 2015 г. Окончательно отклонён Государственной Думой 29 сентября 2017 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/889726-6> (дата обращения: 10 февраля 2020 г.).
121. Законопроект № 860875-7 «О внесении изменения в статью 43 Водного кодекса Российской Федерации (в части исключения запрета осуществления хозяйственной деятельности на территориях населенных пунктов, находящихся в границах зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения)». Внесён 13 декабря 2019 г. Законодательным Собранием Пермского края. Включён в примерную программу решением Совета Государственной Думы на март 2020 г. // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/860875-7> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).
122. Проект Постановления Правительства «Об утверждении положения о зоне санитарной охраны источников питьевого и

хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемой в случаях, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации в отношении подземных водных объектов, зоны специальной охраны». Разработчик – Роспотребнадзор. Решение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия – отрицательное. По состоянию на 20 февраля 2020 г. проект проходит процедуру независимой антикоррупционной экспертизы // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88111> (ID проекта 02/07/01-19/00088111) (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

### **Нормативные правовые акты и иные документы субъектов РФ**

123. Решение Исполкома Моссовета и Мособлисполкома от 17 апреля 1980 г. № 500-1143 (с изм. и доп. по состоянию на 08 октября 2018 г.) «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
124. Закон г. Москвы от 06 ноября 2002 г. № 56 (с изм. и доп. по состоянию на 28 сентября 2016 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // URL: <https://www.mos.ru/mgi/documents/view/52378220> (дата обращения: 02 марта 2020 г.).
125. Закон Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ (с изм. и доп. по состоянию на 26 декабря 2018 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 141. 5 августа 2003 г.
126. Закон республики Коми от 03 апреля 2006 г. № 22-РЗ «О регулировании водных отношений в республике Коми» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
127. Закон Московской области от 11 января 2007 г. № 5/2007-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Московской области» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

128. Закон республики Башкортостан от 01 марта 2007 г. № 412-з «О регулировании водных отношений в республике Башкортостан» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
129. Закон Мурманской области от 10 июля 2007 г. № 871-01-ЗМО (с изм. и доп. по состоянию на 8 июля 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях в Мурманской области» // Мурманский Вестник. № 133. 19 июля 2007 г.
130. Закон республики Ингушетия от 19 июля 2007 г. № 30-РЗ «Об использовании и обеспечении безопасности водных ресурсов Республики Ингушетия» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
131. Закон республики Дагестан от 01 ноября 2007 г. № 52 «О регулировании водных отношений в республике Дагестан» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
132. Закон Республики Крым от 22 октября 2014 г. (с изм. и доп. по состоянию на 1 июля 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 4. Часть 2 (подписано в печать 1 декабря 2014).
133. Закон Ярославской области от 28 декабря 2015 г. № 112-з (с изм. и доп. по состоянию на 4 июня 2019 г.) «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ярославской области» // Документ-Регион. № 110. 30 декабря 2015 г.
134. Экологический кодекс Санкт-Петербурга от 29 июня 2016 г. (с изм. и доп. по состоянию на 27 декабря 2019 г.) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [www.gov.spb.ru/norm\\_baza/npa](http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa). 26 июля 2016 г.
135. Постановление Правительства Московской области от 17 сентября 2004 г. № 571/37 «Об утверждении минимальных размеров водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов,

частично или полностью расположенных на территории Московской области» (утратило силу) // Справочная правовая система «Гарант».

136. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 августа 2018 г. № 674 «Об утверждении проекта планировки с проектом межевания территории для размещения линейного объекта «Автомобильная дорога М-10 «Скандинавия»» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/File/GetFile/7800201808300001?type=pdf> (дата обращения: 09 марта 2020 г.).

137. Постановление Правительства Москвы и Правительства Московской области от 17 декабря 2019 г. № 1705-ПП/970/44 «О зонах санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории города Москвы и Московской области» // URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/42907220> (дата обращения: 27 февраля 2020 г.).

#### **Нормативные правовые акты, утратившие силу**

138. Постановление ЦИК и СНК СССР от 02 июля 1936 г. «Об образовании Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР и о выделении водоохранной зоны» (утратило силу) // СЗ СССР 1936 г. № 35. Ст. 311.

139. Постановление Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. (с изм. и доп. по состоянию на 12 июня 1987 г.) № 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоёмах СССР» (утратило силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

140. Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик (утверждены Законом СССР от 10 декабря 1970 года) (утратил силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

141. Водный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 30 июня 1972 г.) (утратил силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

142. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 «Об утверждении Положения о водоохраных зонах и их прибрежных

защитных полосах» (утратило силу) // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102044366> (дата обращения: 03 марта 2020 г.).

143. Постановление Губернатора Владимирской области от 16 июня 1998 г. № 398 «Об установлении водоохранных зон и прибрежных защитных полос на водных объектах Владимирской области» (утратило силу) // Справочная правовая система «Гарант».

144. Постановление Правительства Московской области от 17 сентября 2004 г. № 571/37 «Об утверждении минимальных размеров водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, частично или полностью расположенных на территории Московской области» (утратило силу) // Справочная правовая система «Гарант».

#### **Материалы международного права, иностранного права и законодательства**

145. Конвенция о биологическом разнообразии 22 мая 1992 г. (ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ) // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения: 20 марта 2020 г.).

146. Постановление ЕСПЧ от 28 февраля 2012 г. по делу «Коляденко и другие (Kolyadenko and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 и 35673/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 3.

147. Право на воду // Материалы Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (Управление ООН по правам человека); URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35ru.pdf> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

148. Директива Совета Европейского Союза 98/83/ЕС от 3 ноября 1998 года о качестве воды, предназначенной для употребления людьми // Справочная правовая система «Гарант».

149. The British Association for Shooting and Conservation (BASC) // URL: <https://basc.org.uk> (дата обращения: 02 февраля 2020 г.).
150. Закон Республики Узбекистан от 07 мая 1993 г. № 871-XII «Об особо охраняемых природных территориях» (утратил силу) // URL: <https://lex.uz/ru/docs/4977> (дата обращения: 13 марта 2020 г.).

### **Перечень материалов судебной практики**

151. Постановление Пленума Верховного Суда РФ №10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. (с изм. и доп. по состоянию на 23 июня 2015 г.) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
152. Определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 369-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Боркиной Оксаны Николаевны, Ершовой Галины Николаевны и других на нарушение их конституционных прав подпунктом 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, абзацем вторым пункта 2 статьи 2 и пунктом 1 статьи 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и частью второй статьи 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
153. Определение Верховного суда РФ от 29 мая 2018 г. № 5-КГ18-121 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-29052018-n-5-kg18-121> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
154. Определение Верховного суда РФ от 20 февраля 2018 г. по делу № 5-КГПР17-252 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20022018-n-5-kgpr17-252> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
155. Апелляционное определение Московского городского суда от 24 мая 2016 г. по делу № 33-17107/2016 // URL: <https://www.mosgorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/b26cear10-38b6-4669->

- [9694-e4fa341352e2?caseNumber=33-17107](https://www.mosgorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/c81e446b-8df7-49dc-a8d9-5d6e98cae92c?caseNumber=33-17107) (дата обращения: 26 ноября 2019 г.).
156. Апелляционное определение Московского городского суда от 14 сентября 2017 г. по делу № 33-36662/2017 // URL: <https://www.mosgorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/c81e446b-8df7-49dc-a8d9-5d6e98cae92c?caseNumber=33-36662/2017> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
157. Апелляционное определение Московского городского суда от 22 октября 2018 г. по делу № 33-44766/2018 // URL: <https://www.mosgorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/b3337783-94ac-4a70-91e3-9054469ccf43?caseNumber=33-44766/2018> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
158. Апелляционное определение Московского городского суда от 28 мая 2018 г. по делу № 33-14088/2018 // URL: <https://www.mosgorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/36c5f9e4-a900-4041-a82d-37990bbc6678?caseNumber=33-14088/2018> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
159. Решение Тушинского районного суда г. Москвы от 07 октября 2015 г. по делу № 02-3772/2015 // URL: <https://www.mosgorsud.ru/rs/tushinskij/services/cases/civil/details/e028e972-ee23-4687-a3c8-287ab61ca843?caseNumber=02-3772/2015> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
160. Решение Троицкого районного суда от 29 марта 2017 г. по делу № 2-151/17 // URL: <https://www.mosgorsud.ru/rs/troickij/services/cases/civil/details/9236cfae-f846-47d4-a348-840dc858daf8?caseNumber=2-151/17> (дата обращения: 13 февраля 2020 г.).
161. Решение Курского районного суда (Курская область) № 2-184/2017 2-184/2017~М-6/2017 М-6/2017 от 12 мая 2017 г. по делу № 2-

- 184/2017 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/P1o8euiYHWWn> (дата обращения: 3 апреля 2020 г.).
162. Решение Щербинского районного суда г. Москвы от 22 июня 2017 г. по делу № 02-634/2017 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/shcherbinskij/services/cases/civil/details/cb15cb8d-8e46-4300-8bd4-861ac6df321d?caseNumber=02-634/2017> (дата обращения: 08 апреля 2020 г.).
163. Решение Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 8 сентября 2017 г. по делу № 2А-3891/2017 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nou6XGcQnfl> (дата обращения: 14 марта 2020 г.).
164. Решение Дорогомиловского районного суда от 21 июня 2019 г. по делу № 12-743/19 // URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/dorogomilovskij/services/cases/appeal-admin/details/c3a50652-12ce-49c4-b18c-a1ed3b4ee49c> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).