

УДК 349.6

ББК 67.407

DOI 10.22394/1682-2358-2023-6-47-56

A.A. Vasiliev, Deputy of Saratov Interdistrict Environmental Prosecutor of the Volga Interregional Environmental Prosecutor's Office, Counselor of Justice, Candidate of Legal Sciences, Docent of the Prosecutor's Supervision and Criminology Department, Saratov State Academy of Law

O.A. Gracheva, Candidate of Legal Sciences, Docent of the Prosecutor's Supervision and Criminology Department, Saratov State Academy of Law

COASTAL TERRITORIES' LEGAL REGIME SPECIFICS: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

The legal regime of coastal territories adjacent to water bodies is considered. Legislative regulation of the use and protection of land and land plots on coastal territories is analyzed, actual problems of establishment and realization of their legal regime are revealed. The tendencies of changes in environmental, land, water, legislation establishing requirements for the use of coastal territories are highlighted. On the basis of studying the current legislation and materials of prosecutor's practice the conclusions about necessity of improvement of legal regulation of use and protection of coastal territories are made.

Key words and word-combinations: coastal territories, legal regulation, prosecutor's supervision.

A.A. Васильев, заместитель Саратовского межрайонного природоохранного прокурора Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, советник юстиции, кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии (email: alvasilev64@gmail.ru)

О.А. Грачёва, кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии (email: letsik91@mail.ru)

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИБРЕЖНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Аннотация. Рассматривается правовой режим прибрежных территорий, прилегающих к водным объектам. Проанализирована законодательная регламентация использования и охраны земель и земельных участков на прибрежных территориях, выявлены актуальные проблемы установления и реализации их правового режима. Выделены тенденции изменения экологического, земельного, водного, законодательства, устанавливающего требования к использованию прибрежных территорий. На основе изучения действующего законодательства и материалов прокурорской практики сделаны выводы о необходимости совершенствования правового регулирования использования и охраны прибрежных территорий.

Ключевые слова и словосочетания: прибрежные территории, правовое регулирование, прокурорский надзор.

В целях реализации стратегических задач государства по сохранению экологического благополучия российских территорий разработан национальный проект «Экология», целью которого является кардинальное улучшение экологической обстановки, что положительно повлияет на оздоровление россиян. В этой многосторонней работе принимают участие государственные органы, исполнители, кураторы федеральных проектов, общественные организации и граждане. Для эффективной реализации рассматриваемого национального проекта органы прокуратуры наделены особыми полномочиями, позволяющими осуществлять прокурорский надзор за исполнением российского законодательства в этой сфере.

В связи с этим, согласно п. 3.10 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним специализированным прокурорам необходимо в рамках национального проекта «Экология» «сосредоточить усилия на надзоре за законностью и своевременностью при реализации мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок, вводу в эксплуатацию производственных комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха, почвы, экологическому оздоровлению водных объектов, в том числе сокращению сброса загрязненных сточных вод, повышению качества питьевой воды, сохранению биологического разнообразия, воспроизводству лесов» [1].

В целях совершенствования организации системы прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере в приказе Генеральной прокуратуры России от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» определяется важнейшая задача надзорной деятельности — «реализация установленного статьей 42 Конституции Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» [2].

Во исполнение поставленной задачи Генеральный прокурор России ориентирует нижестоящих прокуроров с учетом складывающейся обстановки осуществлять эффективный прокурорский надзор за исполнением законов в природоохранной сфере, а именно об охране атмосферного воздуха, вод, лесов, почв, недр, объектов растительного и животного мира, водных биологических ресурсов, особо охраняемых природных территорий, об обращении с отходами, о рациональном использовании природных ресурсов, о промышленной безопасности [2].

Согласно Указу Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» одной из основных национальных задач развития Российской Федерации является ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу [3]. В связи с реализацией поставленных стратегических задач, Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует «незамедлительно организовывать проверки информации о нарушении законов, требующей вмешательства прокурора. При выявлении данных, свидетельствующих об устойчивых негативных тенденциях в этой сфере, включать в план работы прокуратуры соответствующие надзорные мероприятия».

К примеру, по итогам работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в сфере охраны окружающей среды и природопользования в 2022 г. Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой (ВМПП) продолжена последовательная работа по укреплению законности в процессе обеспечения экологической законности в Волжском бассейне. На системной основе осуществляется надзор в сфере охраны вод.

В результате принимаемых прокуратурой мер ежегодно с 2015 г. снижается объем сброшенных загрязненных сточных вод в водные объекты Волжско-Каспийского региона. Согласно отчету 2-ТП (водхоз) за 2021 г. сброс недостаточно очищенных сточных вод сократился на 6,6%: с 1917,8 млн куб. м в 2020 г., до 1799 млн куб. м в 2021 г. На 23% снижены объемы отводимых сточных вод без очистки: с 92 млн куб. м в 2020 г., до 70 млн куб. м в 2021 г.

Снижению количества сбрасываемых сточных вод способствуют мероприятия, проводимые по мерам прокурорского реагирования. Так, выполняются проектные работы, строятся и реконструируются очистные сооружения, монтируются и вводятся в эксплуатацию системы внутреннего оборотного и замкнутого цикла водоснабжения. Построено, реконструировано и отремонтировано двадцать очистных сооружений и канализационных сетей, затрачено почти 2 млрд руб., пресечены факты выбытия 94 участков береговых полос, акваторий водных объектов, незаконно предоставленных в частную собственность общей площадью 94,7 га.

В Рязанской области по результатам рассмотрения представления природоохранной прокуратуры ООО «Старожиловское ЖКХ» приняты меры по надлежащему содержанию очистных сооружений. Отведение сточных вод в р. Истья осуществляется с соблюдением нормативов допустимых сбросов. Повсеместно региональные органы государственной власти понуждаются к проведению ирригационных работ по опре-

делению границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, определению зон затопления, подтопления.

Например, в Костромской области протяженность водоемов на территории области составляет свыше 6 тыс. км, при этом определены их границы протяженностью 1,7 тыс. км, или 27%. В целях активизации работы на данном направлении Костромской межрайонной прокуратурой в суды направлены иски о понуждении регионального департамента охраны окружающей среды определить и установить на местности границы водных объектов. На добровольном исполнении находится 23 решения суда, принятых по искам природоохранной прокуратуры. В рамках их исполнения Департаментом организована работа по определению местоположения водоемов протяженностью почти 4,5 тыс. км на проведение работ предусмотрено финансирование в размере 10,5 млн руб.

Повсеместно выявлялись факты нарушения экологического режима водоохранных зон и прибрежно-защитных полос при проведении работ, размещении объектов, ограничивающих доступ к водным объектам. К примеру, были выявлены нарушения в сфере незаконного предоставления земельных участков в границах береговых полос и акватории водных объектов.

В Саратовской области природоохранной прокуратурой в 2021 — начале 2022 г. прокуратурой проведено обследование земельных участков общей площадью 571 га. По результатам проведенных проверок в суды предъявлено 47 исковых заявлений, из которых 43 удовлетворено. Судами признаны недействительными результаты межевания земель, договоры купли-продажи, незаконно сформированные в границах водных объектов земельные участки сняты с государственного кадастрового учета, тем самым обеспечен свободный доступ к акваториям и береговым полосам водоемов на площади более 25 га. Была также продолжена работа, направленная на решение имеющей межрегиональный характер проблемы подъема и утилизации затопленных плавательных средств.

С 1998 г. поднято и утилизировано более 2000 плавсредств (их остатков), из них десять убраны в 2022 г. Все остающиеся не поднятыми затонувшие и полузатонувшие плавательные средства (349) охвачены мерами прокурорского реагирования, в том числе территориальных и транспортных прокуратур. Например, в Республике Марий Эл исполнено решение суда от 2 июня 2020 г. по иску природоохранной прокуратуры, АО «ССРЗ им. Бутякова С.Н.» поднят буксир «Портовый-5», затонувший в акватории судоремонтного завода р. Волги, на что затрачено 2 млн руб.

Всего в 2022 г. в сфере исполнения водного законодательства выявлено 2337 нарушений закона. На противоречащие закону правовые

акты «принесено 299 протестов, внесено 1138 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечены 446 лиц. В суды общей юрисдикции направлены 273 иска. По постановлениям прокурора к административной ответственности привлечены 102 лица, объявлены 76 предостережений о недопустимости нарушений закона. В органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлены девять материалов, возбуждены шесть уголовных дел» [4]. Однако, учитывая ныне существующую степень распространенности правонарушений в сфере исполнения законодательства об использовании и охране вод, требуется принять дополнительные меры к повышению эффективности надзора на данном направлении. В связи с этим Волжский межрегиональный природоохранный прокурор ориентировал всех межрайонных прокуроров на необходимость повышения эффективности надзора по выявлению фактов незаконного формирования земельных участков в границах береговых полос, акваторий водных объектов.

Водные ресурсы — это национальное достояние, однако граждане постоянно сталкиваются с учинением препятствий в свободном доступе к водным объектам. Такая проблема наблюдается на всей территории России. Каждый российский гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

В специальной литературе отмечается, что прибрежные экологические зоны всегда привлекали человека для создания условий нормальной жизнедеятельности. В связи с этим «близость водных объектов порождает особые правила использования прибрежных территорий, которые обеспечиваются непосредственно через использование и охрану самих водных объектов, а также защиту населения и прилегающих территорий от негативного воздействия вод — подтоплений, затоплений, размывов берегов и прочего» [5].

Привлекательность для землепользования прибрежных территорий порождает разносторонний и совокупный характер правовой регламентации общественных отношений, связанных с землепользованием участков на прибрежных территориях. О.А. Романова отмечает, что «на правовой режим прибрежных территорий могут также влиять: специальный статус водного объекта как особо охраняемого природного объекта (например, озеро Байкал); отнесение объекта к источникам питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; к внутренним водным путям, к водным объектам рыбохозяйственного значения; ме-

стонахождения водного объекта (например, в границах особо охраняемой природной территории, лечебно-оздоровительной местности или в границах населенного пункта, лесничества)» [5].

Соответственно, специальный правовой режим в сфере общественных правоотношений в комплексном порядке регламентируется различными отраслями законодательства — земельным, водным, транспортным, градостроительным и другими, содержащими правила по осуществлению видов деятельности, связанных с использованием прибрежных зон. Подобная экологическая ситуация создает противоречия и коллизии при реализации правовых норм в данной сфере общественных отношений.

Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса — это зоны с особыми условиями использования территорий. В последней редакции Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) появилась глава под наименованием «Зоны с особыми условиями использования территорий» [6]. В соответствии со ст. 105 ЗК РФ в настоящее время закреплён определённый перечень охранных и защитных зон. Целями установления таких зон ЗК РФ определяет следующее: защиту жизни и здоровья граждан; безопасную эксплуатацию объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства; обеспечение сохранности объектов культурного наследия; охрану окружающей среды, в том числе защиту и сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира; обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Внесение положений о водоохранной зоне и прибрежной защитной полосе в российское земельное законодательство не лишает их экологических функций и природоохранного характера. Многие авторы полагают, что «водоохранная зона водных объектов является результатом экологического зонирования» [5].

Прибрежная защитная полоса является частью водоохранной зоны, на которой законодатель устанавливает сопутствующие ограничения хозяйственной и иной деятельности. «В границах водоохранной зоны выделяется береговая полоса водного объекта, однако она не имеет природоохранного назначения, а создает условия для свободного доступа населения к водным объектам, предназначенным для общего пользования» [7]. Особенности правового режима землепользования в прибрежной зоне заключаются в основном из ограничений на осуществление отдельных видов хозяйственной и иной деятельности. Соответствующий перечень ограничений закреплён в ч. 16 ст. 65 Водного кодекса РФ (ВК РФ), а для прибрежной защитной полосы — в ч. 17 ст. 65 ВК РФ.

Таким образом, с юридической точки зрения прибрежные территории в настоящее время представляют собой совокупность зон с особыми

ми условиями использования территорий (ЗОУИТ), в пределах которых законодательством устанавливается особый правовой режим, направленный на обеспечение определенных видов водопользования и охраны водных объектов. Для правильного применения российского законодательства на практике важно понимать, что все прибрежные ЗОУИТ имеют одну общую границу со стороны водного объекта — береговую линию (границу) водного объекта, но разную ширину. Соответственно, они «накладываются» друг на друга на прилегающей к водному объекту части территории. При этом часть из них носит общий и постоянный характер и устанавливается для всех прибрежных территорий, а часть — носит специальный характер, и их установление связано со статусом водного объекта или особенностями его использования.

Каждая из зон имеет свои особенности правового режима в части ограничения или запрета различных видов деятельности, а также ограничения оборота земельных участков, образуемых в границах каждой зоны. Наложение правового режима различных зон создает правовые коллизии, которые не всегда однозначно разрешаются на практике, в том числе судебной. При этом часто ограничения, устанавливаемые различными зонами, дублируют друг друга или, что еще хуже, противоречат друг другу, создавая правовую неопределенность. Такой комплексный и при этом не вполне согласованный между различными отраслями законодательства характер регулирования правоотношений на прибрежных территориях порождает на практике многочисленные проблемы правоприменения и массовые нарушения правового режима земель и земельных участков, о чем свидетельствуют судебная практика и практика осуществления государственного контроля (надзора).

Особенно это касается правового режима береговой полосы водного объекта — полосы земли вдоль береговой линии (границы) водного объекта, которая традиционно устанавливается ВК РФ для целей обеспечения всем гражданам беспрепятственного бесплатного пользования государственными и муниципальными водными объектами для личных и бытовых нужд. Правовым средством реализации данного права выступает правовой режим береговой полосы.

Статья 6 ВК РФ гарантирует право каждому гражданину пользоваться береговой полосой без использования транспортных средств для передвижения и пребывания около водных объектов, включая любительское рыболовство и причаливание плавучих средств. Следует отметить, что береговая полоса формально не включена в перечень ЗОУИТ в ст. 105 ЗК РФ, однако по своей правовой природе, несомненно, является таковой.

Назначение береговой полосы обеспечивать свободный доступ к водным объектам общего пользования обуславливает отнесение всех земель / земельных участков в границах береговой полосы к землям (территориям) общего пользования, приватизация которых запрещена ЗК РФ.

В аренду данные земельные участки могут предоставляться различным лицам, и прежде всего для целей, связанных с использованием водных объектов, однако конкретных указаний, для каких видов деятельности могут быть использованы земельные участки в границах береговой полосы, ВК РФ не содержит, оставляя это на усмотрение органов власти, уполномоченных на распоряжение государственными землями. ЗК РФ в целях соблюдения режима общего пользования «при аренде соответствующих земельных участков содержит только обязательное условие в договоре аренды земельного участка в виде запрета арендатору ограждать арендованный участок и препятствовать свободному доступу всех физических лиц к водному объекту» (ч. 4 ст. 39.8 ЗК РФ).

Местоположение береговой полосы водного объекта общего пользования определяется в соответствии с Правилами определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377 на основании нормативных положений ст. 5 ВК РФ [8].

Следует отметить, что отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о береговой линии поверхностного водного объекта не исключает необходимости обеспечения режима общего пользования общего объекта, его береговой полосы и соблюдения законодательного запрета на приватизацию земельного участка в пределах соответствующей территории.

Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 300-ФЗ ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации [9] была приведена в соответствие с действующим водным, земельным и градостроительным законодательствами и теперь корректно устанавливает особенности использования береговой полосы водных объектов в целях обеспечения судоходства.

Правовой режим береговой полосы как территории общего пользования, установленный водным и земельным законодательствами, противоречит в ряде случаев необходимости обеспечивать безопасность граждан при осуществлении определенных видов деятельности и (или) эксплуатации различных объектов на прибрежных территориях, что приводит к необходимости ограничения свободного доступа граждан к водному объекту.

Саратовской межрайонной природоохранной прокуратурой выявлена новая практика, указывающая на пробел правового регулирования лодочных баз на территории прибрежных территорий. Так, прокуратурой в рамках надзорных мероприятий в границах принадлежащего физическому лицу приусадебного земельного участка была найдена лодочная база. Возник вопрос о законности оснований ее установления и местонахождения.

При решении подобных вопросов прежде всего необходимо обратиться к ч. 2 ст. 6 ВК РФ, где установлено, что каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено ВК РФ, другими федеральными законами. Однако, если возникает вопрос о лодочной базе на территории акватории, вступают в действие положения Кодекса внутреннего водного транспорта, в соответствии с ч. 1 ст. 10 которого использование поверхностных водных объектов, их береговой полосы, а также земель и земельных участков в целях судоходства осуществляется в соответствии с водным и земельным законодательствами Российской Федерации и указанным Кодексом. Дальнейшие рассуждения следует выстраивать в логическом порядке. Согласно ч. 2 ст. 7 ЗК РФ земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования. В свою очередь, виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 [10]. Исходя из данного классификатора, земельный участок, на территории которого находится лодочная база, имеет код «5.4. Причалы для маломерных судов», включающий в себя «размещение сооружений, предназначенных для причаливания, хранения и обслуживания яхт, катеров, лодок и других маломерных судов».

Итак, нормы ВК РФ подтверждают вывод о нарушении свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования, хотя другие кодексы, вступающие в действие в данных обстоятельствах, содержат иные ограничения, вступающие в противоречия с ВК РФ, что кардинально меняет исход дела.

Исходя из изложенного, констатируем тот факт, что правовой режим прибрежных зон является особым правовым собирательным явлением, представляющим собой сумму как общих, так и специальных норм, устанавливающих особые правила использования земельных

участков в прибрежной полосе. Существующее многообразие отраслей законодательства, регламентирующих особенности правового режима прибрежных территорий, приводит к коллизии и параллелизму требований к их использованию, что в значительной степени сказывается на практике его применения и приводит к множественным правонарушениям в данной сфере.

Представляется, что последующее развитие правовой регламентации использования земель в прибрежных зонах должно быть направлено на установление четких требований к порядку землепользования, ориентированных на полноценное сохранение благоприятного состояния водных объектов и водных ресурсов как базовой основы жизни и деятельности человечества.

Библиографический список

1. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 марта 2019 г. № 192 // Законность. 2019. № 5.
2. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 апр. 2021 г. № 198 // Законность. 2021. № 6.
3. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.
4. Расширенное заседание коллегии по итогам работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры за 2022 г. и задачах по укреплению законности и правопорядка в сфере охраны окружающей среды и природопользования. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/vmtp/mass-media/news?item=85205457>
5. Романова О.А. О правовом режиме прибрежных территорий // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2023. № 3 (103). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-pravovom-rezhime-pribrezhnyh-territoriy>
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 4 сент. 2023 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 4 сент. 2023 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
8. 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: постановление Правительства РФ от 29 апр. 2016 г. № 377 // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2699.
9. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.
10. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сент. 2014 г. № 540 // Российская газета. 2014. № 217, 24 сент.