

## О правовом режиме прибрежных территорий

**Аннотация.** В статье анализируется правовой режим прибрежных территорий — территорий, прилегающих к водным объектам, использование которых непосредственно оказывает влияние на состояние водных объектов и (или) связано с использованием самих водных объектов. Показано публичное значение прибрежных территорий, выделены факторы, обуславливающие содержание правового режима земель и земельных участков на прибрежных территориях. Рассмотрены особенности зонирования прибрежных территорий в зависимости от целей и задач правового регулирования отношений, связанных с различными видами водопользования и обеспечением публичных интересов. Показан комплексный характер правового регулирования использования и охраны земель и земельных участков на прибрежных территориях, выявлены актуальные проблемы установления и реализации их правового режима. Особое внимание уделено правовому режиму береговой полосы водных объектов, а также изменениям санитарно-эпидемиологического законодательства в части правовой охраны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения.

Проанализированы тенденции изменения водного, транспортного, экологического, санитарно-эпидемиологического и других смежных отраслей законодательства, устанавливающих требования к использованию прибрежных территорий. На основании анализа действующего законодательства и материалов судебной практики сделаны выводы о необходимости совершенствования правового регулирования использования и охраны прибрежных территорий путем конкретизации действующих правовых механизмов и гармонизации водного и смежного законодательства.

**Ключевые слова:** прибрежные территории, зонирование территорий, водоохранная зона, прибрежная защитная полоса, береговая полоса водных объектов, зоны подтопления и затопления, лечебный пляж, зона санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, зоны с особыми условиями использования территории, правовой режим, ограничения использования земельных участков, Водный кодекс РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Земельный кодекс РФ.



**Ольга Александровна  
РОМАНОВА,**

доцент кафедры  
экологического и  
природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических  
наук, доцент  
[romanova\\_85@inbox.ru](mailto:romanova_85@inbox.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.081-091

**OLGA A. ROMANOVA,**

Associate Professor of the Department of  
Environmental and Natural Resources  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law), Associate Professor  
**Romanova\_85@inbox.ru**  
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### About the legal regime of coastal territories

**Abstract.** *In the article the legal regime of coastal territories — territories adjacent to water bodies, the use of which directly affects the state of water bodies and / or is associated with the use of the water bodies themselves is analysed. The public importance of coastal territories is shown, the factors that determine the content of the legal regime of lands and land plots in coastal territories are highlighted. The features of zoning of coastal territories depending on the goals and objectives of the legal regulation of relations connected with various types of water use and ensuring public interests are considered. The cross-cutting nature of the legal regulation of the use and protection of lands and land plots in the coastal territories is shown, the actual problems of establishing and implementing their legal regime are identified. Particular attention is paid to the legal regime of the foreshore, as well as changes in the sanitary and epidemiological legislation in terms of legal protection of water bodies that are sources of drinking water supply.*

*Trends in water, transport, environmental, sanitary-epidemiological and other related branches of legislation that establish requirements for the use of coastal territories are analyzed. Based on the analysis of the current legislation and materials of judicial practice, conclusions about the need to improve the legal regulation of the use and protection of coastal territories by specification of the existing legal mechanisms and harmonizing water and related legislation were drawn.*

**Keywords:** *coastal territories, zoning of territories, water protection zone, coastal protective strip, foreshore, areas of flooding, medical beach, sanitary protection zones of drinking water sources, zones with special conditions of use of the territory, legal regime, restrictions on land use, Water code of the Russian Federation, Code of Inland Water Transport of the Russian Federation, Land Code of the Russian Federation.*

**П**рибрежные территории всегда были привлекательны для жизнедеятельности человека. Доступность водных ресурсов является необходимым условием не только для проживания человека, но и для осуществления многих видов хозяйственной и иной деятельности — сельскохозяйственной, транспортной, промышленной, оздоровительной, рекреационной и др.

Немаловажное значение для рыночной привлекательности прибрежных территорий имеет и ландшафтная, эстетическая составляющая. Как правило,

прилегающие к водным объектам земли очень живописны. Однако любая человеческая деятельность на прибрежных территориях может оказывать негативное влияние на состояние водных объектов, приводя к их загрязнению и деградации, что вызывает необходимость установления ограничений использования таких земель и специальных требований к осуществлению разрешенных видов деятельности.

Непосредственная близость водных объектов обуславливает основные особенности использования прибрежных территорий, которые заключаются прежде всего в необходимости обеспечения использования и охраны самих водных объектов, а также защиты населения и прилегающих территорий от негативного воздействия вод — подтоплений, затоплений, размывов берегов и т.п.

Принципиальное значение для возможности использования прибрежных территорий имеют их физико-географические особенности, тесная геоморфологическая и гидрологическая связь с водными объектами, а также публичное значение самих водных объектов.

Многофункциональность и публичное значение водных объектов в совокупности с привлекательностью прибрежных территорий обуславливают разнонаправленный и комплексный характер правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием земель и земельных участков на прибрежных территориях. Это позволяет выделить основные факторы и задачи правового регулирования, определяющие специфику правового режима прибрежных территорий:

- с учетом непосредственного воздействия на состояние водных объектов любой хозяйственной и иной деятельности на прибрежных территориях основная экологическая задача правового регулирования использования земель и земельных участков в их границах должна заключаться в обеспечении охраны водных объектов от загрязнения, засорения и истощения;
- поскольку осуществление практически всех видов водопользования невозможно без непосредственного использования частей прибрежной территории, ее правовой режим также должен быть направлен на обеспечение беспрепятственного и безопасного осуществления каждого вида водопользования, осуществляемого на конкретном водном объекте (его части) с учетом специфики вида водопользования;
- ограничение использования таких территорий для определенных целей, особенно связанных со строительством, должно предусматриваться в целях предотвращения негативного воздействия поверхностных вод и обеспечения экологической безопасности населения;
- конституционное значение водных объектов как основы жизни и деятельности человека определяет их правовой статус в качестве объектов общего пользования, что влечет необходимость обеспечивать свободный доступ любого человека к таким водным объектам.

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; местонахождение водного объекта (например, в границах



особо охраняемой природной территории, лечебно-оздоровительной местности или курорта, в границах населенного пункта, лесничества).

Таким образом, в зависимости от целей использования и охраны водного объекта правовой режим примыкающих к нему прибрежных территорий может устанавливаться в совокупности различными отраслями законодательства — водным, земельным, экологическим, транспортным, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным, рыбохозяйственным и иными законодательствами, содержащими свои требования к осуществлению видов деятельности, связанных с использованием водных объектов и (или) осуществляемых на прибрежных территориях.

Такое многозадачное регулирование отношений, связанных с использованием прибрежных территорий, не может не создавать конфликтов как на уровне правового регулирования (несогласованность требований различных отраслей законодательства), так и при реализации правовых норм, о чем наглядно свидетельствуют многочисленные примеры правоприменительной и судебной практики.

Основным правовым способом регулирования правового режима прибрежных территорий в настоящее время является зонирование, посредством которого устанавливаются общие и специальные требования к использованию земель и земельных участков и осуществлению разрешенных видов деятельности на прибрежных территориях. Зонирование прибрежных территорий осуществляется путем установления зон с особыми условиями использования территории (далее — ЗОУИТ)<sup>1</sup>, каждая из которых имеет свои особенности правового режима в зависимости от вида и цели установления.

Установление ЗОУИТов осуществляется независимо от категории земель, к которой могут относиться прибрежные территории. С момента вступления в силу действующего Водного кодекса РФ (01.01.2007) прибрежные территории в границах водоохранных зон были исключены из земель водного фонда, к которым были отнесены непосредственно водопокрытые земли в границах водных объектов. Исключение из земель водного фонда всех прибрежных территорий в целом было направлено на ослабление их правового режима с целью расширения возможностей их использования, что диктуется экономическими причинами и интересами конкретных лиц, но, несомненно, привело к снижению уровня охраны водных объектов и защиты публичных интересов в сфере водных отношений.

По существу, земли водного фонда превратились в юридическую фикцию, поскольку к ним теперь относятся земли, на которых находятся поверхностные водные объекты, и то при условии, что они не находятся полностью на землях других категорий. Данная формулировка понятия земель водного фонда была введена Федеральным законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ<sup>2</sup> в целях упрощения

<sup>1</sup> Подробнее о правовой природе ЗОУИТов 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 РФ, 2019. С. 22—37.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11.06.2021 № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законода-

использования водных объектов и их частей для осуществления аквакультуры, но представляется крайне неудачной, создающей существенную правовую неопределенность при квалификации статуса водных объектов и их правового режима, не говоря уже о прилегающих к ним прибрежных территориях, на что уже обращается внимание учеными-экологами<sup>3</sup>.

Таким образом, с юридической точки зрения прибрежные территории в настоящее время представляют собой совокупность ЗОУИТов, в пределах которых законодательством устанавливается особый правовой режим, направленный на обеспечение определенных видов водопользования и охраны водных объектов. Для правильного применения законодательства на практике важно понимать, что все прибрежные ЗОУИТы 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.

К первым (постоянным или обязательным) зонам относятся водоохранные зоны с прибрежными защитными полосами и береговые полосы водных объектов, устанавливаемые Водным кодексом РФ (далее — ВК РФ); ко вторым — зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, рыбохозяйственные заповедные зоны, охранные зоны для гидроэнергетических объектов и др.

Каждая из зон, как уже указывалось выше, 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).

Следует, однако, отметить, что распространенные нарушения требований законодательства на прибрежных землях вызваны не только сложностью правового регулирования, но и сложившимися в нашем государстве обычаями и

тельные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См. *Краснова И. О.* Понятие «водный объект» в контексте правового режима земель водного фонда // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. М. : РГ-Пресс, 2022. С. 48—55.



традициями использования земельных участков на берегах водных объектов, а также недостаточной эффективностью контрольно-надзорной деятельности органов власти и исполнительного производства, что не раз отмечалось специалистами в научной литературе<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>. Правовым средством реализации данного права как раз и 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 ЗОУИТов 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 Земельным кодексом РФ<sup>6</sup>.

Земельные участки в пределах береговой полосы могут предоставляться в аренду 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. Земельный кодекс 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)<sup>7</sup>.

Специальные требования к использованию береговой полосы водных объектов, которые отнесены к внутренним водным путям, устанавливаются Кодексом внутреннего водного транспорта РФ (далее — КВВТ). Исторически береговая полоса в КВВТ устанавливалась самостоятельно и традиционно именовалась бечевником (от слова «бечева», с помощью которой бурлаки тянули по рекам баржи)<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> См.: *Васильева М. И.* О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 30.

<sup>5</sup> ВК РФ. П. 6 ст. 6.

<sup>6</sup> ЗК РФ. Ч. 8 ст. 27.

<sup>7</sup> Указанная статья устанавливает особенности договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

<sup>8</sup> Установление бечевников по обоим берегам рек общего пользования для нужд судоходства и сплава предусматривалось официально еще в дореволюционном законодательстве. См.: *Флексор Д.* Действующее законодательство по водному праву : система-

Федеральным законом от 02.07.2021 № 300-ФЗ<sup>9</sup> статья 10 КВВТ 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.

Общий 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. Это касается, например, эксплуатации гидротехнических сооружений, использования территорий грузовых портов, гидрометеорологических станций и др. Однако случаи и условия ограничения общего доступа к водным объектам в ВК РФ не указаны (кроме возможности установления временных ограничений, связанных с охраной жизни людей на водных объектах), поэтому в правоприменительной практике отсутствует единообразие в толковании и реализации правового режима береговой полосы.

Особой актуальностью отличаются нерешенные правовые проблемы, возникающие при организации и эксплуатации пляжей, для размещения которых, как правило, предоставляются в аренду земельные участки в границах береговой полосы.

Пляж<sup>10</sup> является объектом туристско-рекреационной деятельности, его организация и содержание регулируются в основном градостроительным, санитарно-эпидемиологическим и туристским законодательствами<sup>11</sup>. Располагаются пляжи, как правило, в границах береговой полосы и, соответственно, не должны нарушать режим общего пользования. Однако на практике нередки случаи ограждения территории пляжа субъектами туристско-рекреационной или лечебно-оздоровительной деятельности, которым часть береговой полосы предоставлена для организации пляжа и оказания соответствующих услуг гражданам.

---

тический сборник узаконений. Изд. 2-е, испр. и доп. СПб., 1910. С. 443. Подробнее об истории бечевников см.: *Сиваков Д. О. Правовой режим земель водного фонда* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 92.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 02.07.2021 № 300-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и статьи 39.33 и 39.34 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> В ГОСТ Р 57617-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Объекты отдыха, развлечения, культуры и спорта на открытой водной поверхности и их инфраструктура. Термины и определения» дано понятие пляжа как «участка побережья естественного или искусственного водоема с прибрежными водами (акваторией), оборудованного и пригодного для организованного отдыха, купания и приема оздоровительных и профилактических процедур».

<sup>11</sup> См., например: приказ Ростуризма от 08.09.2020 № 287-Пр-20 «Об утверждении Правил классификации горнолыжных трасс, классификации пляжей»; приказ Минкультуры России от 11.07.2014 № 1215 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями».



Уполномоченные органы власти активно предпринимают меры по освобождению береговой полосы водных объектов от всяческих заграждений и ограничений свободного доступа к водным объектам. Однако не все попытки восстановить свободный доступ к водным объектам на территориях пляжей оказываются удачными, в случаях квалификации пляжей в качестве так называемых «лечебных пляжей» суды признают законность ограничения свободного доступа на их территории<sup>12</sup>.

Понятие лечебного пляжа и требования к его организации и содержанию до 2021 г. были установлены СанПиН № 4060-85 «Лечебные пляжи. Санитарные правила устройства, оборудования и эксплуатации», утвержденными Главным государственным санитарным врачом СССР 26.12.1985! Данный документ активно применялся судами при вынесении решений и был признан утратившим силу только в связи с изданием постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 04.12.2020 № 42 «О признании недействующими на территории Российской Федерации отдельных актов СССР».

В настоящее время понятие лечебного пляжа в действующем законодательстве отсутствует, но термин «лечебный пляж» тем не менее употребляется в различных документах, в том числе в новых санитарных нормах и правилах СанПиН 2.1.3684-21<sup>13</sup>. Представляется, что данный пробел в законодательстве в части правового режима лечебных пляжей должен быть восполнен.

При этом вызывает сомнение обоснованность установления особых санитарно-эпидемиологических требований к пляжам, которые используются лечебно-оздоровительными организациями, в отличие от пляжей, предназначенных для всех остальных граждан. На наш взгляд, единственным исключением из режима общего пользования пляжей в границах береговой полосы должны быть пляжи, организованные на территориях детских оздоровительных лагерей в целях обеспечения безопасности находящихся в них детей<sup>14</sup>.

В отношении всех остальных прибрежных территорий в последние годы в целом прослеживается тенденция к ослаблению ограничений использования находящихся в их границах земель и земельных участков и исключению дублирования требований в различных актах по отношению к совпадающим по месторасположению территориям. Прежде всего это касается водоохраных

<sup>12</sup> См., например: определение Верховного Суда РФ от 15.08.2019 № 308-ЭС19-13403 по делу № А32-28728/2018 ; определение Верховного Суда РФ от 19.04.2018 № 308-ЭС18-4247 по делу № А32-9331/2017 ; определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2012 № ВАС-9784/12 по делу № А32-35157/2009.

<sup>13</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий».

<sup>14</sup> См., например: определение Верховного Суда РФ от 15.08.2019 № 308-ЭС19-13403 по делу № А32-28728/2018.

зон с прибрежными защитными полосами, зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения и зон, связанных с рыбохозяйственной деятельностью.

Правовой режим водоохраных зон, которые являются традиционной мерой правовой охраны водных объектов от загрязнения, многократно обсуждался научным сообществом, включая автора настоящей статьи<sup>15</sup>. Как правило, произошедшие изменения режима водоохраных зон в действующем водном законодательстве подвергаются во многом справедливой критике, поскольку установленные ст. 65 ВК РФ общие ограничения использования земель в их границах не способны обеспечить надлежащую охрану водных объектов от загрязнения и других негативных изменений водных и прибрежных экосистем, на что указывают и специалисты в области естественных наук — гидрологии, гидробиологии, геоморфологии<sup>16</sup>.

Особенно острой, неурегулированной проблемой остается предотвращение так называемого диффузного загрязнения водных объектов из неорганизованных источников загрязнения с поверхностным и подземным стоком, основная часть которого поступает как раз с прибрежных территорий.

Следует признать, что решение данной проблемы связано с серьезными затруднениями организационно-правового и научного характера, однако на ее преодоление должны быть направлены усилия научного сообщества и государства, поскольку адекватное и научно обоснованное регулирование землепользования на прибрежных территориях является важнейшей правовой мерой охраны водных объектов от их деградации.

Существенные изменения претерпевают и санитарно-эпидемиологические требования к прибрежным территориям водных объектов, являющихся источниками питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения, установленные в соответствии с СанПиН 2.1.4.1110-02<sup>17</sup>, прекращают свое существование

<sup>15</sup> См., например: *Боголюбов С. А.* Зигзаги в установлении водоохраных зон и законодательном регулировании их режима // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации. С. 5—10 ; *Цаплина А. М.* Эколого-правовые проблемы формирования и функционирования водоохраных зон // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3. С. 177—184 ; *Sivakov D. O.* Russian water law : Monograph. Moscow : PPC «Maska», 2017 ; *Романова О. А.* Правовое регулирование водоохраных зон // Аграрное и земельное право. 2008. № 6 (42). С. 85—90.

<sup>16</sup> См., например: Диффузное загрязнение водных объектов: проблемы и решения : монография / под рук. В. И. Данилова-Данильяна. М., 2020. С. 512 ; *Данилов-Данильян В. И., Веницианов Е. В., Беляев С. Д.* Некоторые проблемы снижения загрязнения водных объектов от диффузных источников // Водные ресурсы. 2020. Т. 47. № 5. С. 493—502 ; *Шапоренко С. И.* Сбросы загрязненных сточных вод водопользователями и диффузное загрязнение — две стороны проблемы устойчивого землепользования // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации. С. 122—133.

<sup>17</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”»



01.01.2025 в связи с изданием уже упоминавшегося выше постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3.

Вместо зон санитарной охраны источников водоснабжения данным постановлением будут введены конкретные санитарно-эпидемиологические требования к территориям, объектам, видам деятельности и т.д. Эффективность и обоснованность такого подхода оценивать пока рано, но следует признать, что эффективность установления зон санитарной охраны на практике оказалась крайне низкой, о чем наглядно свидетельствует правоприменительная и судебная практика, фиксирующая массовые нарушения режима данных зон, особенно в части их застройки.

В части охраны среды обитания ценных водных биоресурсов, имеющих рыбохозяйственное значение, также произошли существенные изменения. С 01.01.2022 утратила силу ст. 48 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», устанавливающая рыбоохранные зоны<sup>18</sup>. Теперь данным Законом предусмотрена возможность установления на прибрежных территориях водного объекта рыбохозяйственного значения только рыбохозяйственной заповедной зоны.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод, что правовой режим прибрежных территорий представляет собой сложное комплексное правовое явление, представляющее собой совокупность общих и специальных норм, устанавливающих особенности осуществления землепользования в зависимости от целей регулирования.

Множественность отраслей законодательства, участвующих в формировании правового режима прибрежных территорий, приводит к дублированию и несогласованности требований к их использованию, что существенно снижает эффективность правового регулирования соответствующих отношений и приводит к массовым нарушениям законных прав частных лиц и публичных интересов при использовании прибрежных территорий и водных объектов. Многие требования к использованию прибрежных территорий недостаточно научно обоснованы и неадекватны поставленным целям правового регулирования, в недостаточной степени обеспечены действенными механизмами их реализации, включая юридическую ответственность.

Активно реализуемая в российском законодательстве тенденция уменьшения количества дублируемых зон с особыми условиями использования прибрежных территорий и снижения требований к их использованию не должна приводить к ослаблению правовой охраны водных объектов, нарушению конституционных прав граждан и публичных интересов.

Представляется, что дальнейшее развитие правового регулирования землепользования на прибрежных территориях должно быть направлено на совершенствование и конкретизацию требований к их использованию непосредственно в

---

(с изм. от 25.09.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 19.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 30.12.2021 № 445-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ВК РФ, они должны прежде всего полноценно обеспечивать сохранение благоприятного состояния водных объектов, водных ресурсов и водных экосистем как базовой основы жизни и деятельности каждого человека, общества и государства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие для магистров / отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2020.
2. Боголюбов С. А. Зигзаги в установлении водоохранных зон и законодательном регулировании их режима // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. — М. : РГ-Пресс, 2022. — С. 5—10.
3. Васильева М. И. О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. — 2013. — № 1.
4. Данилов-Данильян В. И., Веницианов Е. В., Беляев С. Д. Некоторые проблемы снижения загрязнения водных объектов от диффузных источников // Водные ресурсы. — 2020. — Т. 47. — № 5. — С. 493—502.
5. 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 РФ, 2019.
6. Краснова И. О. Понятие «водный объект» в контексте правового режима земель водного фонда // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. — М. : РГ-Пресс, 2022. — С. 48—55.
7. Романова О. А. Правовое регулирование водоохранных зон // Аграрное и земельное право. — 2008. — № 6 (42). — С. 85—90.
8. Шапоренко С. И. Сбросы загрязненных сточных вод водопользователями и диффузное загрязнение — две стороны проблемы устойчивого землепользования // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. — М. : РГ-Пресс, 2022. — С. 122—133.
9. Цаплина А. М. Эколого-правовые проблемы формирования и функционирования водоохранных зон // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 3. — С. 177—184.
10. Sivakov D. O. Russian water law : Monograph. — Moscow : PPC «Maska», 2017.

