

УДК 502.55+574

А.З. Сатдаров

ВОДООХРАННЫЕ ЗОНЫ И ПРИБРЕЖНЫЕ ЗАЩИТНЫЕ ПОЛОСЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМАХ РОССИИ И МИРА

Проведен анализ водного законодательства РФ и зарубежных стран, в котором рассмотрены требования, касающиеся правил установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, а также методических подходов по их определению. Советское и современное законодательство России и стран СНГ в значительной степени отличается от водной законодательной системы стран дальнего зарубежья. Строгие требования по определению охранных зон в РФ и постсоветских странах имеют ряд недостатков, связанных с обязательным учетом минимальной ширины охранных зон и с отнесением к ним элементов речной долины. В законодательной системе стран дальнего зарубежья не прописаны требования по определению границ охранных зон, поэтому все сводится к анализу авторских методик, основанных на экспертной оценке природно-антропогенной среды.

Ключевые слова: водоохранная зона, прибрежная защитная полоса, Водный кодекс, водное законодательство, речная долина, водосбор.

Проблема деградации поверхностных водных объектов в настоящее время играет одну из важнейших ролей в геоэкологических исследованиях не только в России, но и за рубежом. В последние годы, в связи с глобальной экологизацией мировых отраслей хозяйства, появляется необходимость не только в ликвидации последствий загрязнения водных объектов, но и в организации программ по их защите и предотвращению возможных негативных воздействий со стороны человека. В рамках данной геоэкологической политики на международном уровне утверждаются различные соглашения, касающиеся, как правило, трансграничных водных объектов, где подробно расписываются мероприятия по реализации принятых решений, направленных на осуществление их сохранности. На национальном уровне подобные рекомендации и правила прописываются в законах, постановлениях и нормативно-правовых актах в области охраны окружающей среды.

Геоэкологическое состояние водоемов и водотоков зависит во многом от запрета совершения той или иной хозяйственной деятельности не только на акваториях, но и непосредственно на примыкаемых к ним территориях. Выражено это в установлении определенных границ, в пределах которых и возникают обременения. В законодательстве РФ (и некоторых других стран) приняты определенные термины, так или иначе описывающие территории, прилегающие к водным объектам. Основными из них можно считать водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы.

Согласно статье 65 Водного кодекса (ВК) РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

В данной работе рассматриваются нормативно-правовые аспекты выделения водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов, а именно требования по их выделению, предъявляемые в изменяющейся законодательной системе РФ и зарубежных стран.

Водное право имеет долгую историю, поскольку еще на ранних этапах существования человеческой цивилизации люди начали задумываться о состоянии водных объектов и применяли некоторые формы правового регулирования. Уже в Древнем мире имелись правовые акты, касавшиеся использования воды в сельском хозяйстве (орошение, водопой скота и т. п.), реже – добыча песка и глины. Позже, в Средневековье, в водном праве предусматривались некоторые исключительные права судоходства, водных переправ, рыбной ловли. С конца XVIII – начала XIX вв. после начала интенсивной урбанизации изменилось и водное законодательство, появилось четкое разграничение водных объектов на частные и публичные как по форме собственности, так и по характеру использования. В XIX в. водные отношения регулировались в основном в рамках гражданского законодательства,

предусматривающего широкие права прибрежных землевладельцев на воды. Однако из-за особенностей регулируемых отношений и необходимости применить административные методы в ряде европейских государств уже в XIX в. были приняты специальные водные законы. В XX в. технический прогресс, дальнейшее развитие водного хозяйства привели к созданию самостоятельной отрасли водного права. В Российской империи правовое регулирование водных отношений оставалось разобщенным и неполным. В течение XX в. в государствах Европы и Северной Америки принимаются специальные законы об отдельных видах водных ресурсов и объектов, по видам водопользования, по борьбе с загрязнением водных объектов, а также охране береговых зон [1].

История водного законодательства в бывшем СССР и РФ

В XX в. в странах социалистической системы утверждается государственная собственность на водные объекты и водное хозяйство. Советское водное право предусматривало исключительно государственную форму собственности на водные объекты, планирование водного хозяйства, преимущественно бесплатное и бессрочное (либо длительное по срокам) водопользование. Первые попытки кодификации советского водного права были предприняты в 20-е гг. XX в. Были приняты Водномелиоративный кодекс БССР 1928 г. и Земельно-водные кодексы Туркменской и Узбекской ССР 1929 г. Затем были утверждены Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1970 г. В отдельных союзных республиках действовали Водные кодексы, а в некоторых случаях – законы о сельскохозяйственном водопользовании [1].

Первый Водный кодекс РСФСР был принят в 1972 г., в котором появилось упоминание о водоохраных зонах водных объектов, порядок установления и использования которых, согласно статье 91, определялся Советом Министров РСФСР. В постановлении Совета Министров РСФСР об утверждении положения о водоохраных зонах (полосах) рек, озер и водохранилищ в РСФСР 1989 г. было обозначено определить перечень рек, озер и водохранилищ, для которых до 2000 г. должны были установить водоохраные зоны. Согласно данному постановлению водоохраной зоной является территория, прилегающая к акваториям рек, озер и водохранилищ, для которой устанавливается специальный режим в целях предотвращения загрязнения, засорения, истощения вод и заиления водных объектов. При этом в состав водоохраной зоны включались поймы рек, надпойменные террасы, бровки и крутые склоны коренных берегов, а также балки и овраги, непосредственно впадающие в речную долину или озерную котловину. В пределах водоохраных зон выделялись прибрежные полосы, которые представляли собой территорию строгого ограничения хозяйственной деятельности. Минимальная ширина водоохраных зон устанавливалась для рек – от среднесезонного уреза воды в летний период по длине реки (табл. 1).

Таблица 1

Ширина водоохраных зон рек в законодательстве СССР и РФ по длине водотока

Градации длин рек, км	Ширина водоохраных зон рек в законодательстве СССР и РФ, м		
	1972 г.	1995 г.	2006 г.
от истока до 10	15	50	50
от 10 до 50	100	100	100
от 50 до 100	200	200	200
от 100 до 200	300	300	
от 200 до 500	400	400	
свыше 500	500	500	

Примечание. Согласно Постановлению 1989 г. и Постановлению 1996 г. ширина водоохраных зон рек устанавливалась по участкам реки. В Водном кодексе 2006 г. ширина водоохраной зоны устанавливается единой для всей реки.

Для озер водоохранная зона устанавливалась от среднесезонного уреза воды в летний период и для водохранилищ от уреза воды при нормальном подпорном уровне при площади акватории до 2 км² – 300 м, более 2 км² – 500 м.

Минимальная ширина прибрежных полос устанавливалась с учетом прогноза переработки берегов за десятилетний период (табл. 2). Для рек длиной до 10 км прибрежная полоса совмещалась с водоохраной зоной.

Таблица 2

**Ширина прибрежной полосы водных объектов согласно постановлению
Совета Министров РСФСР об утверждении положения о водоохранных зонах (полосах)
рек, озер и водохранилищ в РСФСР, 1989 г.**

Виды угодий, прилегающих к реке, озеру, водохранилищу	Ширина прибрежной полосы (м) при крутизне прилегающих склонов		
	обратный и нулевой уклон	до 3 градусов	более 3 градусов
Пашня	15–30	35–55	55–100
Луга и сенокосы	15–25	25–35	35–50
Лес, кустарник	35	35–50	55–100

При этом размеры водоохранных зон и прибрежных полос должны были определяться с учетом физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий, а также интересов всех водопользователей и утверждаться Советами Министров автономных республик, крайисполкомами и облисполкомами по предложениям бассейновых водохозяйственных органов Государственного комитета РСФСР по охране природы на местах, согласованным с землеустроительной службой Госагропрома РСФСР и Госагропрома Нечерноземной зоны РСФСР, органами государственного санитарного надзора, а также объединениями (предприятиями), осуществляющими функции государственного управления и контроля за использованием, охраной и защитой лесов.

Иначе определялись размеры прибрежных полос в пределах населенных пунктов, а именно, устанавливались исходя из конкретных условий планировки и застройки по утвержденному генеральному плану. Кроме того, в пределах существующих приусадебных, дачных и садовых участков, примыкающих к рекам, озерам и водохранилищам, прибрежная полоса могла не устанавливаться при условии использования земельных участков, исключая загрязнение, засорение и истощение водоемов.

Таким образом, указываемые в постановлении предписания так или иначе определяют правила установления водоохранных зон и прибрежных полос с учетом комплекса физико-географических и гидролого-геоморфологических условий, а также с необходимостью выдерживания минимальной ширины зоны (полосы). Это говорит о том, что, располагая информацией о среднемноголетнем урезе воды в летний период, теоретическое обоснование границ водоохранных зон и прибрежных полос сводилось к профессиональной экспертной оценке. Некоторые вопросы вызывают лишь необходимость включать в водоохранные зоны рек надпойменные террасы, бровки и крутые склоны коренных берегов. На крупных реках границы описанных элементов речной долины могут располагаться в сотнях и даже тысячах метрах от береговой линии, что не позволяет дать корректную геоэкологическую оценку связи негативного воздействия на водоток с хозяйственной и иной деятельностью на высоких террасовых комплексах и склонах коренных берегов.

После распада СССР поменялась и вся законодательная база страны. В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, которая окончательно создала условия для реформирования отношений в области использования и охраны природных ресурсов. Затем, для реализации Основного Закона, был принят Водный кодекс Российской Федерации 1995 г., который не раз изменялся и дополнялся [1].

В новом Водном кодексе изменения коснулись и раздела охраны водных объектов. Так, согласно статье 111 водоохранной зоной являлась территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. В пределах водоохранной зоны по-прежнему устанавливалась полоса с особыми запретами хозяйственной и иной деятельности. В данной редакции Водного кодекса она стала называться прибрежной защитной полосой.

Порядок установления размеров и границ водоохранных зон и их прибрежных защитных полос, а также режима их использования устанавливался в Постановлении Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 «Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах». Согласно Постановлению правила, касаемые водоохранных зон и прибрежных защитных полос, претерпели незначительные изменения в сравнении с предыдущим постановлением Совета Министров РСФСР. Размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос также устанавливались исходя из физико-географических, почвенных, гидрологических и других

условий с некоторыми дополнениями. Теперь при определении границ зон (полос) должен был проводиться учет прогноза изменения береговой линии водных объектов. Кроме того, изменения коснулись перечня водных объектов, а именно, ширина водоохранных зон и прибрежных защитных полос устанавливалась теперь не только для рек, озер и водохранилищ, а также для морей и болот. Так, для рек и озер ширина устанавливалась от среднесуточного уреза воды в летний период, для водохранилищ – от уреза воды при нормальном подпорном уровне, для морей – от максимального уровня прилива, для болот – от их границы (нулевой глубины торфяной залежи). Для болот в истоках рек, а также для других болот, формирующих сток в водосборном бассейне, водоохранные зоны устанавливаются на прилегающих к ним территориях. Минимальная ширина водоохранных зон также претерпела незначительные изменения (табл. 1).

Для истоков рек водоохранная зона устанавливалась радиусом не менее 50 метров. Минимальная ширина водоохранных зон для озер и водохранилищ осталась без изменений. Также, согласно Постановлению 1996 г., для определения ширины водоохранных зон верховых болот, формирующих сток постоянных водотоков, применяются те же принципы, что для озер и водохранилищ; размеры и границы водоохранных зон на территории городов и других поселений устанавливаются исходя из конкретных условий планировки и застройки в соответствии с утвержденными генеральными планами; для участков рек, заключенных в закрытые коллекторы, водоохранные зоны не устанавливаются. Ширина прибрежных защитных полос в сравнении с Постановлением 1989 г. не изменилась (табл. 2). Здесь обозначились лишь некоторые дополнения: ширина прибрежных защитных полос для участков водоемов, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, зимовальные ямы, нагульные участки), устанавливается не менее 100 метров независимо от уклона и характера прилегающих земель; для морей и горных рек ширина прибрежных защитных полос определяется в каждом конкретном случае с учетом физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий; в городах и других поселениях при наличии ливневой канализации и набережной допускается границу прибрежных защитных полос совмещать с парапетом набережной.

В общем, правила, прописанные в Постановлении 1996 г., во многом перекликаются с положением 1989 г. Обоснование границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос проводится с учетом физико-географических и других особенностей с соблюдением минимальных значений ширины. Важным отличием сравниваемых постановлений является отсутствие в более новом необходимости включения в водоохранную зону рек всего пойменно-террасового комплекса и крутых склонов коренных берегов. Таким образом, выделение водоохранных зон в Постановлении 1996 г. прописано более четко, то есть законодательство практически не противоречит общим закономерностям гидрологического режима водоемов и водотоков, их геоэкологическим и ландшафтными особенностям. На основе данного Постановления Министерством природных ресурсов Российской Федерации в 1998 г. были опубликованы Методические указания по проектированию водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос.

В 2006 г. в РФ вступила в силу новая редакция Водного кодекса, который остается актуальным до настоящего времени, претерпев некоторые изменения и дополнения, последние из которых действуют с 29 декабря 2014 г. В данном варианте Водного кодекса, в отличие от предыдущих, в значительной степени изменились правила, касающиеся выделения и использования водоохранных зон и прибрежных защитных полос. Так, в перечень водных объектов кроме рек, озер, водохранилищ, морей и болот вошли ручьи и каналы. Теперь водоохранные зоны выделяются без учета физико-географических и иных природных факторов, а число граций длин рек сократилось (табл. 1). Вместе с тем в новой редакции Водного кодекса при выделении водоохранных зон и прибрежных защитных полос устанавливаются следующие требования: для реки, ручья протяженностью менее десяти километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой; радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере пятидесяти метров; ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 квадратного километра, устанавливается в размере пятидесяти метров; ширина водоохранной зоны водохранилища, расположенного на водотоке, устанавливается равной ширине водоохранной зоны этого водотока; ширина водоохранной зоны моря составляет пятьсот метров; водоохранные зоны магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов; водоохранные зоны рек, их частей, помещенных в закрытые коллекторы, не устанавливаются. Изменения коснулись и размеров прибрежных за-

щитных полос, а именно, теперь ширина прибрежной защитной полосы устанавливается только в зависимости от уклона берега водного объекта (без деления прилегающих к реке территорий по видам угодий) и составляет тридцать метров для обратного или нулевого уклона, сорок метров для уклона до трех градусов и пятьдесят метров для уклона три градуса и более; для расположенных в границах болот проточных и сточных озер и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере пятидесяти метров. Кроме того, ширина прибрежной защитной полосы реки, озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), должна устанавливаться в размере двухсот метров независимо от уклона прилегающих земель, что вызывает некоторую неопределенность, связанную с тем, что в некоторых случаях ширина прибрежной защитной полосы теоретически может быть больше ширины водоохранной зоны.

Однако основным изменением в новой редакции Водного кодекса, вызывающим вопросы, стала не столько ширина водоохранных зон и прибрежных защитных полос рек и озер и физико-географический аспект их выделения, сколько формулировка «внутренней границы» зон (полос), а именно тот уровень береговой линии водного объекта, от которой они устанавливаются. Так, согласно статье 65 Водного кодекса РФ за пределами территорий городов и других населенных пунктов ширина водоохранной зоны рек, ручьев, каналов, озер и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от соответствующей береговой линии, а именно по среднесезонному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом (статья 5 ВК РФ 2006 г.). Таким образом, если ранее выделение водоохранных зон и прибрежных защитных полос сводилось в определении их внешних границ, то сейчас возникает сложность при определении «внутренней границы», то есть среднесезонного уровня воды в безледный период.

Некоторые исследователи в разные годы в своих работах [2-4] выражали несогласие с правильностью установления границ охранных зон водных объектов, ориентируясь на градацию ширины зон от длины реки. Так, А.М. Владимиров [3] отмечает: «Привязка ширины водоохранной зоны лишь к длине реки (как и к площади озера) является весьма формальным приемом. Это связано, очевидно, с желанием максимально облегчить практику назначения водоохранных зон. Однако принятая практика назначать ширину зоны показывает, во-первых, наличие резкого скачка в ширине при смене градаций длин, во-вторых, отсутствие научно обоснованных критериев проектирования ширины водоохранных зон и защитных полос, поскольку не учитываются основные факторы, влияющие на формирование и сток поверхностных вод». В своей статье В.И. Гордин [4] заключает: «Новый Водный кодекс существенно меняет в сторону послабления геометрические водоохранные регламенты. В частности, в новом кодексе сняты нормативы требуемой удаленности объектов от уреза воды в зависимости от характера и уклона местности, игравшие противоречивую, но хоть какую-то роль в регламентации дачно-коттеджной застройки побережий». С другой стороны, согласно С.Б. Поморову и Н.В. Морозовой [5] в новом Водном кодексе наблюдается «уменьшение ограничений, существовавших при проектировании комплексов отдыха и туризма в радиусе влияния водоохранных зон и прибрежных защитных полос горных рек и озер. Водный кодекс открывает возможность разместить объекты, которые ранее не могли появиться на охраняемых территориях в планировочной структуре комплексов отдыха и туризма».

Смена методологических подходов к выделению охранных зон в связи со сменой водного законодательства

До вступления в силу последнего Водного кодекса обоснованием выделения водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов занимались разные исследователи в области экологии, биологии, гидрологии, ГИС-технологий и т. д. (И.В. Жерелина, Н.В. Стоящева, А.А. Поляков, В.И. Кормаков [6-8], А.М. Владимиров [3], Ж.В. Кузьмина, Н.М. Новикова, С.А. Подольский [9] и др. [10; 11]), которые предлагали различные методики, ориентированные на установление границ зон (полос) с учетом различных физико-географических, почвенных, ландшафтных и иных условий. Кроме того, существуют крупные работы по выделению водоохранных зон на основе ландшафтно-гидрологического зонирования территории [12]. После изменения правил выделения водоохранных зон и прибрежных защитных полос в 2006 г. (ВК РФ 2006) разработка описанных выше методик потеряла практический смысл. Подобные методики предлагались некоторыми авторами (В.В. Хромых, О.В. Хромых, А.А. Ерофеев [13], А.В. Чернышев [14]), но в большинстве своем представляли собой

научный интерес и носили больше описательный, реже рекомендательный характер. В последние годы активно стали развиваться государственные программы по определению границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов согласно существующему водному законодательству. Таким образом, разными авторами [15; 16], а также проектными и иными организациями [17-19] предлагаются методики по определению положений охранных зон и полос, имеющие практическое значение, на основе которых в последующем была бы возможна постановка границ на государственный кадастровый учет. Исходя из того, что основной проблемой определения водоохранных зон и прибрежных защитных полос является установление их «внутренних границ» (среднемультилетне-го уровня воды в безледный период), основой создаваемых методик являются гидрологические расчеты, ориентированные на вычисление необходимого уровня воды в водотоке (водоеме). Так, за основу создания подобных методик гидрологических расчетов, как правило, принимаются Методические рекомендации по определению расчетных гидрологических характеристик при отсутствии данных гидрометрических наблюдений [20], а также при наличии данных гидрометрических наблюдений [21], составленные сотрудниками Государственного гидрологического института.

Международный опыт установления охранных зон

Водное законодательство в странах мира по-разному прописывает правила и рекомендации, связанные с охраной поверхностных вод.

Исходя из исторической территориальной привязанности постсоветских государств, водное законодательство в этих странах очень тесно перекликается, имея при этом некоторые индивидуальные особенности. Охранные зоны практически всех стран СНГ устанавливаются для рек и озер – от среднемультилетнего меженного уреза воды, для водохранилищ – от нормального подпорного уровня. В Республике Казахстан минимальная ширина принимается от уреза воды при среднемультилетнем меженном уровне до уреза воды при среднемультилетнем уровне в период половодья. Прописанные в законодательстве СССР положения, касающиеся выделения водоохранных зон с учетом физико-географических, почвенных и иных природных условий, а также учета минимальной ширины охранной зоны, отражены и в законодательстве стран СНГ с небольшими различиями и дополнениями. Например, в Республике Беларусь водоохранные зоны выделяются не только с учетом природных условий, но и характера антропогенной нагрузки и границ запретных полос лесов. Стоит отметить, что при определении границ идет четкое разграничение между населенным пунктом и межселенными территориями. Причем если в населенном пункте ширина водоохранных зон и прибрежных полос, к примеру, рек предельно конкретная, то вне населенных пунктов учитываются виды земель, прилегающих к водотоку, в зависимости от чего предлагаются различные значения ширины. Более того, для прудов и водохранилищ в критерии выделения также относятся и деление водоемов по их назначению (хозяйственно-бытовые, рыбохозяйственные и хозяйственно-питьевые), а для озер – по площади зеркала акватории. В Азербайджанской Республике минимальная ширина водоохранной зоны устанавливается от истоков рек с учетом их длины и принимается по отдельным частям водотоков. Также отдельным пунктом прописана ширина водоохранной зоны азербайджанской части Каспийского моря, устанавливаемая от предела максимального уровня воды. На Украине границы водоохранных зон устанавливаются с учетом рельефа местности, затопления, подтопления, интенсивности берегоразрушения, конструкции инженерной защиты берега, целевого назначения земель, входящих в состав водоохранной зоны. Учитывая, что леса имеют значительную водоохранную функцию, границы водоохранных зон в них не устанавливаются. При всем этом в Постановлении не определены обязательные минимальные значения ширины. В Казахстане существуют некоторые уточнения ширины водоохранной зоны с учетом хозяйственного использования водосбора: для малых рек (длиной до 200 км) – 500 м; для остальных рек, с простыми условиями хозяйственного использования и благоприятной экологической обстановкой на водосборе, – 500 м, со сложными условиями хозяйственного использования и при напряженной экологической обстановке на водосборе – 1000 м. В законодательстве Молдавии отдельно прописана ширина водоохранных зон рек Днестр, Прут и Дунай, которая составляет не менее 1000 м. В законодательстве Латвии также ширина водоохранной зоны зависит от длины реки; кроме того, для некоторых рек ширина водоохранных зон устанавливается отдельно.

Во многих постсоветских государствах, подобно Постановлению Совмина РСФСР от 1989 г., прописаны обязательные требования по включению в водоохранную зону элементов речной долины. Наиболее сложный подход при определении охранных зон рек применяется в Молдавии. Здесь в состав водоохранных зон рек и водоемов включаются пойма реки, первые надпойменные террасы,

бровки и крутые склоны коренных берегов, овраги и балки, непосредственно впадающие в речную долину. При этом устанавливается минимальная ширина водоохранной зоны, равная 500 м, отсчитываемая от бровки берегового откоса русла по берегам, но не далее водораздела. Таким образом, получается, что в некоторых случаях в водоохранную зону включается практически вся речная долина. При таком строгом выделении границ охранных зон в законодательстве устанавливаются некоторые послабления, касающиеся менее строгой природоохранной политики в их пределах. Сходства с молдавским законодательством имеет Водный кодекс Приднестровской Молдавской Республики, за исключением меньшей строгости выделения охранных зон. В Кодексе Туркменистана «О воде» определенная ширина водоохранных зон не прописана, в их состав входят поймы рек, первые надпойменные террасы, бровки и крутые склоны коренных берегов, а также балки, овраги, непосредственно впадающие в речную долину. В Республике Казахстан также в водоохранную зону включают элементы речной долины. Достаточно подробно и дробно прописываются правила определения границ водоохранных зон на Украине. Так, внешняя граница водоохранной зоны, как правило, привязывается к имеющимся контурам сельскохозяйственных угодий, дорог, лесополос, границ заводов, надпойменных террас, бровок склонов, балок и оврагов и определяется наиболее удаленной от водного объекта линией: граница затопления при максимальном половодном (паводковом) уровне воды, граница возможного разрушения берега, ширины меандрирования, линии временного и постоянного подтопления земель, границы эрозионной активности, береговых склонов и сильноэродированных земель. Среди водного законодательства стран СНГ некоторые отличия наблюдаются в Кыргызской Республике, где подробные требования по определению границ охранных зон не прописаны, и согласование вопросов по утверждению и реализации правил, касающихся водоохранных зон, входят в компетенцию органов местной государственной администрации.

Наибольшие отличия от советского и российского законодательства в странах СНГ имеют требования, касающиеся выделения прибрежных защитных полос. При этом отличия касаются как правил определения границ, так и понятийного аппарата. Например, в Азербайджанской Республике вместо прибрежных защитных полос используется понятие «берегозащитные полосы». В законодательстве Украины прибрежные защитные полосы вовсе не выделяются. В Республике Туркменистан в пределах водоохранной зоны по берегам водотоков и водоемов выделяется прибрежная водоохранная полоса, граница которой устанавливается в натуре Государственными органами по управлению земельными ресурсами в соответствии с земельным законодательством Туркменистана. Наиболее подробные требования предъявляются в водном законодательстве Республики Молдова. Здесь аналогом прибрежной защитной полосы является прибрежная водоохранная полоса, ширина которой устанавливается в зависимости от длины реки. Для водоемов, расположенных в руслах рек, а также для истоков этих рек ширина прибрежных полос устанавливается в зависимости от длины реки и характера прилегающих склонов. Кроме того, существуют еще некоторые требования, касающиеся выделения прибрежных водоохранных полос: ширина их устанавливается в зависимости от активности эрозионных процессов, характера рельефа, особенностей использования реки или водоема, наличия заболоченной поймы; на участках рек с интенсивными руслообразовательными процессами ширина устанавливается от пояса меандров; вдоль обвалованных участков русел рек граница прибрежной полосы совмещается с основанием сухого откоса дамбы обвалования; на участках рек, являющихся составной частью мелиоративных систем, ширина полос устанавливается с учетом конструктивных и эксплуатационных особенностей элементов этих систем и требований настоящего закона; для водных потоков или некоторых их участков, русло которых было углублено и/или выпрямлено либо подсоединено к укрепленным каналам, трубам или другим гидротехническим сооружениям, ширина прибрежной полосы устанавливается в зависимости от длины водного потока и характера прилегающих склонов; размеры прибрежных водоохранных полос в пределах населенных пунктов устанавливаются исходя из конкретных условий планировки и застройки по Генеральному плану, утвержденному согласно законодательству.

Во многих же странах дальнего зарубежья законодательство вовсе не прописывает обязательные требования по установлению подобных водоохранных границ, за редким исключением. Похожие границы наблюдаются в законодательстве некоторых стран, располагающих морским побережьем, а также в межгосударственных соглашениях. Так, в терминологии зарубежных стран (США, Турция, Новая Зеландия, прибрежные страны Западной Европы и др.) встречаются понятия «прибрежная зона», «береговая полоса» и т. д. Что касается охранных зон остальных водоемов и водотоков, то в законодательстве зарубежных стран, в отличие от стран постсоветского пространства, уделяют этому меньшее внимание. Первоочередную роль там играют природоохранные мероприятия, связанные с очисткой водных объ-

ектов. Охранные границы устанавливаются в большинстве случаев при определенной необходимости. Так, например, в Чехии водоохранные зоны устанавливаются уполномоченными органами по водным ресурсам. Производится это, судя по всему, либо по необходимости в каком-либо конкретном случае, либо по собственной инициативе властей. В Болгарии водоохранные зоны должны быть защищены в соответствии со стандартами, установленными в акте создания соответствующей зоны.

Некоторые различия за рубежом связаны с отнесением территорий, примыкаемых к берегам водных объектов, к определенной форме собственности. Так, согласно материалам издания Коммерсант.ru [22] Конституция штата Вашингтон предусматривает, что дно и берега судоходных рек и озер находятся в собственности штата. Несудоходные воды и прилегающие к ним земли подлежат приватизации. Берега рек и озер Новой Зеландии могут быть как в государственной, так и в частной собственности. Однако на всех прибрежных участках выделяется 20-метровая полоса (marginal strip), прилегающая к воде, к которой гарантирован всеобщий доступ (наподобие береговой полосы в Водном кодексе РФ). В Великобритании земли у рек и каналов могут передаваться в частную собственность. При этом у собственников возникают определенные права и обязанности в отношении самих водоемов (heratian rights), примыкающих или протекающих по их участкам [22]. Е.В. Зиппа в своей статье [23] пишет: «К сожалению, в водном законодательстве Великобритании границы водоохранных зон четко не обозначены. Можно предположить, что это связано с высокой урбанизацией и густонаселенной местностью». Однако отсутствие определенных требований по определению границ охранных зон в зарубежных странах не говорит о том, что подобные границы там вовсе не выделяются. Напротив, такие природоохранные мероприятия достаточно актуальны и прописаны в многочисленных авторских методиках различных стран (в основном США и страны Западной Европы). В отличие от советского и современного законодательства РФ и стран СНГ в странах дальнего зарубежья, судя по всему, не устанавливают охранные зоны абсолютно на все водные объекты. Практически все природоохранные мероприятия и методики установления определенных границ охранных зон направлены на водоемы и водотоки, имеющие особо ценное значения. Сюда в большинстве случаев относятся водохранилища, являющиеся основными источниками питьевой воды во многих странах, водоемы и водотоки, на которых действует особо охраняемый режим (зоны охраны биологических видов, экономически значимые области и т. д.). Согласно некоторым работам зарубежных исследователей [24-26] охранные зоны устанавливаются из соображений возможных негативных воздействий на водный объект при поступлении различных видов загрязнителей с поверхностным и подземным стоком. При этом охранные зоны могут включать в себя весь водосбор, причем не только поверхностный, но и подземный. Кроме того, в некоторых случаях могут устанавливать альтернативную границу охранной зоны меньшей площади, при выделении которой учитываются все источники поступления загрязняющих веществ в бассейне с учетом естественных и антропогенных барьеров. Также могут устанавливаться области наподобие прибрежных защитных полос, которые включают очень узкую полосу вдоль береговой линии водоема (водотока). В каждом конкретном случае в авторских заключениях не только определяются границы охранных зон с учетом всех природно-антропогенных факторов среды, но и предлагаются определенные природоохранные мероприятия по защите водных объектов. Таким образом, благодаря хорошо развитой превентивной экологической политике, а также повсеместному соблюдению населением экологических норм и правил (даже тех, которые носят рекомендательный характер) подобные природоохранные мероприятия очень неплохо работают в странах Европы (особенно Западной), а также в Северной Америке и в большинстве других развитых стран мира. Подобное развитие природоохранной политики дает государственным органам возможность практически не прописывать жесткие требования в законодательной системе страны (в отличие от стран постсоветского пространства и РФ), устанавливая относительно лояльные правила пользования прибрежной территорией водных объектов.

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что в водном законодательстве, как России, так и мира, по-разному прописаны природоохранные требования и мероприятия. В РФ и странах СНГ еще с советских времен остался принцип дробного деления на определенные границы территорий, прилегающих к побережьям водных объектов (водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы и т. п.). В зарубежных странах же большее внимание уделяется не столько установлению охранных границ, в пределах которых действуют различные запреты хозяйственной и иной деятельности, сколько конкретным природоохранным мероприятиям, касающимся очищения вод, предотвра-

щения их загрязнения и т. д. При этом охранные зоны, ориентированные на защиту особо ценных водных объектов, определяются различными авторскими методиками с экспертной оценкой природно-антропогенной обстановки исследуемой территории. В данном контексте остается открытым вопрос правильности определения подобных охранных зон. С одной стороны, наличие в правилах требований по установлению охранных зон с определенными ограничениями хозяйственной и иной деятельности в их пределах (РФ и страны СНГ) показывает совершенство водного законодательства. Однако в изменяющемся законодательстве появляются некоторые моменты, трудно объяснимые с природоохранной позиции. Если в советском законодательстве вопросы вызвали требования включения в водоохранные зоны чуть ли не всю речную долину (что в настоящее время имеет отголоски, отраженные в законодательстве большинства стран СНГ), то в новом Водном кодексе РФ совершенно непонятно правило определения границ охранных зон (полос) от среднемноголетнего уреза воды в водном объекте за безледный период. С другой стороны, совершенство природоохранных мероприятий в странах дальнего зарубежья, а также хорошо развитое экологическое воспитание дают возможность этим государствам прописывать правила в области охраны водных объектов, которые могут носить в некоторых случаях рекомендательный характер.

Проблема определения границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов в нашей стране в разные годы изучалась по-разному. Согласно многочисленным работам выделение охранных зон с точки зрения защиты водных, биологических ресурсов, вопросов градостроительства, рекреации и т. д. имело и по-прежнему имеет актуальность. Однако в изменяющейся системе водного законодательства России тяжело ориентироваться на определенную методику. Если до 2006 г. в основе определения границ охранных зон лежал принцип, связанный с физико-географическими, гидролого-геоморфологическими, почвенно-ландшафтными условиями прибрежных территорий, то в современном законодательстве все сводится к метрическому определению ширины водоохранных зон и прибрежных защитных полос. Этот подход ставит все водоохранные мероприятия в жесткие нормативно-правовые рамки, отодвигая природную составляющую на второй план. Основная же методологическая проблема определения границ охранных зон заключается в неясном определении «внутренних границ» зон (полос), а именно уреза воды в безледный период. Таким образом, данный вопрос в настоящее время остается отчасти белым пятном.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сиваков Д.О. Водное право: учебно-практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2007. 262 с.
2. Жерелина И.В., Стоящева Н.В., Поляков А.А., Кормаков В.И. Проблемы проектирования водоохранных зон // Природно-ресурсные ведомости. 2006. № 13 (297).
3. Владимиров А.М. Гидрологические аспекты проектирования водоохранных зон водных объектов // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2006 г. № 2. С. 125-129.
4. Гордин И.В. Водный кодекс: социо-эколого-экономические аспекты застройки побережий // Электронный журнал Логово.info. [Интернет-портал]. 2008. URL: <http://www.logovo.info/main.mhtml?Part=25&PubID=1386> (дата обращения: 17.11.2015).
5. Поморов С.Б., Морозова Н.В. Проблемы планировочной организации комплексов отдыха и туризма в радиусе влияния водоохранных зон горных рек и озер // Вестник АлтГТУ им. И.И. Ползунова. 2007. № 1–2. С. 47-48.
6. Жерелина И.В., Стоящева Н.В., Поляков А.А., Кормаков В.И. Проектирование водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2006. № 3. С. 52-59.
7. Жерелина И.В., Стоящева Н.В., Поляков А.А., Кормаков В.И. Опыт проектирования водоохранных зон Сибирских рек // Экология 2005: сб. научн. статей. Болгария, Бургас, 2005. Ч. 3. С. 243-260.
8. Кормаков В.И., Жерелина И.В., Стоящева Н.В., Поляков А.А. Методические подходы к проектированию водоохранных зон и прибрежных защитных полос на урбанизированных территориях (на примере г. Барнаула) // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2004. № 2. С. 55-60.
9. Кузьмина Ж.В., Новикова Н.М., Подольский С.А. Использование экотонной концепции для обоснования водоохранных зон прибрежных территорий // Аридные экосистемы. 2006. Т. 12, № 30-31. С. 79-83.
10. Егоров А.Г., Скалон Н.В. Оптимизация размеров водоохранных зон как один из механизмов сохранения регионального биоразнообразия // Успехи современного естествознания. 2006. № 7. С. 17-19.
11. Ващенко Н.И., Позаченок Е.А. Ландшафтное обоснование водоохранных зон Чернореченского водохранилища и бассейна реки Черной // Культура народов Причерноморья. 2001. № 26. С. 55-59.
12. Антипов А.Н., Гагаринова О.В., Федоров В.Н. Ландшафтная гидрология: теория, методы, реализация // География и природ. Ресурсы. 2007. № 3.

13. Хромых В.В., Хромых О.В., Ерофеев А.А. Ландшафтный подход к выделению водоохранной зоны реки Ушайки на основе геоинформационного картографирования // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 370. С. 175-178.
14. Чернышев А.В. Оптимизация выделения водоохранных зон в бассейнах малых рек: на примере р. Сызранки Ульяновской области: автореф. дис. ... канд. биол. наук. Ульяновск, 2011. 24 с.
15. Балдаков А.И., Галахов В.П., Зиновьев А.Т., Марусин К.В., Шибких А.А. Гидрологические исследования при установлении границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос рек Республики Алтай (в условиях нового Водного кодекса РФ) // Мир науки, культуры, образования. 2007. № 4 (7). С. 4-8.
16. Киселев А.С., Титянин В.А., Лапов А.В. Разработка проекта ВОЗ и ПЗП реки Клязьмы в пределах Ногинского района с помощью ГИС «Карта-2005» // Геопрофи. 2008. № 6. С. 54-59.
17. Отчет по «Определению границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос р. Черная и р. Красная Речка на территории г. Хабаровска и Хабаровского района Хабаровского края». ФГУП «Дальгипроводхоз». Хабаровск, 2007. 36 с.
18. Установление границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос р. Шиворона на территории Тульской области (49 км). ЗАО «Институт Костромагипроводхоз». Кострома, 2012. 131 с.
19. Установление границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос на р. Сал (от устья до границы с Калмыкией) согласно государственного контракта № 182 от 23 августа 2011 г. НПЦ «Кадастр «РГСУ». Ростов-на-Дону, 2011 г. 22 с.
20. Методические рекомендации по определению расчетных гидрологических характеристик при отсутствии данных гидрометрических наблюдений / ГУ «Государственный гидрологический институт». СПб, 2009. 193 с.
21. Методические рекомендации по определению расчетных гидрологических характеристик при наличии данных гидрометрических наблюдений / ГУ «Государственный гидрологический институт». СПб., 2005. 103 с.
22. Как в воду глядели // Коммерсант.ру. [Интернет-портал], 2006. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/674532> (дата обращения: 08.04.2015).
23. Зиппа Е.В. Правовой статус водоохранных зон рек Российской Федерации и Великобритании на примере реки Томь и реки Темза // Проблемы геологии и освоения недр: труды XVI Международного симпозиума имени академика М.А. Усова студентов и молодых ученых / Национальный исследовательский Томский политехнический университет (ТПУ), Институт природных ресурсов (ИПР); Общество инженеров-нефтяников, Студенческий чептер; под ред. О.Г. Савичева. 2012. Т. 1. С. 547-548.
24. Williamson R., Walker L., Klamut J. Delineating surface water sources and protection zones. 2001. 4 p.
25. Walcher M., Bormann H. On the transferability of the concept of drinking water protection zones from EU to Latin America countries. Springer Science+Business Media Dordrecht, 2015. 20 p.
26. Water protection areas // Swedish Environmental Protection Agency: Handbook 2003: 6 with accompanying general guidelines, 2003. 97 p.

Поступила в редакцию 26.08.15

A.Z. Satdarov

WATER PROTECTION ZONES AND COASTAL PROTECTION STRIPS IN THE LEGAL SYSTEMS OF RUSSIA AND THE WORLD

Water legislation of the Russian Federation and foreign countries is analyzed. The rules for establishing the boundaries of water protection zones and coastal protection strips, as well as methodological approaches to their definition are considered. Soviet and current Russian Water legislation and the same legislation of the CIS countries are significantly different from the water legal systems in foreign countries. Strict requirements for the establishment of water protection zones and coastal protection strips in Russia and former Soviet countries have a number of drawbacks. They are connected with the obligatory account of minimal width of protection zones and strips and with inclusion of various elements of a river valley in them. Legal systems of most other countries do not specify requirements for establishing the boundaries of protection zones and strips. Therefore, the matter reduces to the analysis of original methods based on expert judgment of natural and anthropogenic environment.

Keywords: water protection zone, coastal protection strip, Water Code, water legislation, river valley, watershed.

Сатдаров Айдар Завдатович, аспирант
ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»
420008, Россия, г. Казань, ул. Кремлевская, 18
E-mail: aidar_16saz@mail.ru

Satdarov A.Z., postgraduate student
Kazan Federal University
Kremlyovskaya st., 18, Kazan, Russia, 420008
E-mail: aidar_16saz@mail.ru