



УДК 34.06

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВОДООХРАННЫХ ЗОНАХ: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ КОЛЛИЗИЙ И ПРОБЕЛОВ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Гусева Оксана Юрьевна, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин

e-mail: ouy190506@yandex.ru

Волжский государственный университет водного транспорта, Нижний Новгород, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические аспекты регулирования хозяйственной деятельности в пределах водоохранных зон. Исследуются коллизии законодательства: природоохранного, земельного, градостроительного. Выделяются проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности, главным образом, строительства в пределах водоохранных зон.

Анализируется правоприменительная практика регулирования хозяйственной деятельности в водоохранных зон в РФ.

Ключевые слова: водоохранная зона, водопользование, строительство в водоохранной зоне, водные объекты, правовой режим водоохранных зон, правовые коллизии, градостроительные запреты и ограничения, правоприменительная практика.

Правовое регулирование строительной деятельности в водоохранных зонах представляет собой одну из наиболее сложных и актуальных проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. В соответствии со ст. 65 ВК РФ [1], водоохранные зоны – это территории, прилегающие к береговой линии водных объектов, на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Однако на практике реализация этих положений сталкивается с рядом существенных трудностей, связанных с отсутствием четких и унифицированных методик установления границ водоохранных зон, что порождает правовую неопределенность и затрудняет эффективное применение законодательства, регламентирующего, главным образом, строительную деятельность.

Одна из ключевых проблем – отсутствие единых методик к установлению границ водоохранных зон. Несмотря на принятие Постановления Правительства РФ от 31.10.2024 г. № 1459 «Об утверждении Правил установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов», вступающее в силу с 01.03.2025 года [2], на практике довольно часто нет строгого и детального определения геопозиции маркеров,

особенно для малых водотоков. Это приводит к возникновению правовой неопределенности, при которой участники строительной деятельности, главным образом, застройщики и органы контроля опираются на различные картографические данные, что порождает разногласия и полемику о законности коммерческого оборота.

Примером правовой неопределенности в установлении параметров водоохранных зон является дело, рассмотренное Арбитражным судом Калининградской области в феврале 2024 г.[3]. В данном случае инвестор реализовал застройку объекта практически вплотную к водоему, будучи уверенным, что территория не входит в особую водоохранную зону. При всем при этом органы контроля настаивали на обратном, ссылаясь на имеющиеся картографические материалы. Суд, в свою очередь, констатировал наличие в данном случае правовой неопределенности в регламентации границ водоохранной зоны и признал строительство незаконным.

Итак, вывод таков, что назрела необходимость внятно, лаконично, ясно и категорично выработать и специфицировать границы водоохранных зон для пресечения подобных ситуаций в будущем. Иными словами, на наш взгляд, необходимо разработать и внедрить единые методические подходы к установлению границ водоохранных зон, предусматривающие недвусмысленное определение координат и использование современных геоаналитических и информационных технологий. Кроме того, следует обеспечить доступность и открытость информации о границах водоохранных зон для всех заинтересованных лиц.

Обратимся к доктрине. Ученый Д.А. Посыльный конкретизировал, что ⁵⁴, неоднородность подходов к фиксации границ и несогласованность используемой картографической базы способствуют правовой неопределенности и создают условия для неоднозначного толкования правового статуса конкретных участков. Автор утверждает, что необходимо нормативно закрепить механизмы геодезической точности и ассимиляции координатных данных в единую систему государственного кадастрового учёта [4].

Нельзя не обратить внимание на имеющиеся коллизии между положениями ВК РФ и Градостроительного кодекса РФ. В частности, органы местного самоуправления, руководствуясь нормами градостроительного законодательства, выдают разрешения на строительство без учета ограничений, предусмотренных ст. 65 ВК, что приводит к нарушению режима водоохранных зон и последующим судебным спорам.

«Правовая конфронтация» между выше названными нормативными актами проявляется, на наш взгляд, в различной методике регулирования земельных и природоохранных отношений. Градостроительный кодекс РФ ориентирован прежде всего на развитие территорий, определение видов разрешённого использования участков и реализацию инвестиционных проектов, исходя из положений генеральных планов и правил землепользования и застройки. Его нормы направлены на формирование благоприятных условий для застройки и освоения территории, что предполагает определённую гибкость в правовом регулировании.

При всем при том экологическая составляющая в рамках градостроительного регулирования учитывается лишь в рамках проектной документации, в частности, в разделе «Охрана окружающей среды». Такая модель предполагает, что вопросы защиты природных объектов рассматриваются как сопутствующие, а не как определяющие. В отличие от этого, ВК РФ устанавливает специальный режим правового регулирования для территорий, прилегающих к водным объектам. Конструкция носит императивный характер и действует независимо от градостроительных решений. Прецедентным случаем, доказательно иллюстрирующим описанную правовую коллизию, может служить дело, рассмотренное в октябре 2022 г. Арбитражным судом Республики Башкортостан [5].

Выяснилось, что участок частично расположен в пределах водоохранной зоны реки Белая. Надзорный орган – управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования – инициировал внеплановую проверку, по итогам которой было установлено, что застройщиком нарушен режим ограниченного использования земель. Несмотря на наличие разрешения на строительство, суд встал на сторону надзорного органа,

указав, что требования ВК РФ имеют приоритетный характер и обязательны для соблюдения независимо от обобщений и выводов градостроительных органов. Данный пример судебной практики, знаменуя существование коллизий, свидетельствует об экологическом доминировании в судебных решениях.

С учётом вышеизложенного, представляется необходимым не просто формальное согласование положений Водного и Градостроительного кодексов РФ, но и реальное внедрение межведомственного механизма верификации проектных решений, предполагающих использование земель в водоохранных зонах. На наш взгляд, эффективной мерой в данном случае могла бы стать автоматическое интегрирование картографических слоёв с координатами границ водоохранных территорий в Единую государственную информационную систему обеспечения градостроительной деятельности. Это позволило бы архитекторам и уполномоченным органам заблаговременно выявлять потенциальное пересечение проектируемых объектов с особо охраняемыми или ограниченными зонами и, тем самым, снижать риски возникновения конфликтов.

Кроме того, видится уместным нормативно закрепить обязательное участие природоохранных структур в процедуре согласования проектов, реализуемых вблизи водных объектов, независимо от наличия экологической экспертизы. Исключительно при наличии беспроblemного, ясного и конкретного правового механизма можно обеспечить соблюдение экологических стандартов при осуществлении хозяйственной деятельности в водоохранных зонах. Такие выводы позволяют сделать научные позиции ряда ученых. Так, исследователи И.Щепанский, К.Жигадо доказывают необходимость внедрения инструментов пространственного зонирования, интегрированных в государственные системы градостроительного планирования. По их оценке, отсутствие точного картографического и нормативного закрепления границ водоохранных зон приводит к непродуктивности правового регулирования и осложняет осуществление экологически безопасной градостроительной политики [6].

Авторы акцентируют внимание на том, что обязательным элементом правового регулирования должно стать применение геоинформационных систем в области землепользования и градостроительства.

Следующей проблемой, требующей отдельного внимания в контексте правового регулирования строительства в пределах водоохранных зон, является отсутствие чётких и юридически обязательных критериев, позволяющих квалифицировать строительство как допустимое в рамках исключений, предусмотренных ч. 5 ст. 65 ВК РФ. Данная норма допускает размещение капитальных объектов в пределах водоохранной зоны при условии наличия инженерной защиты, предотвращающей загрязнение, засорение и заиливание водных объектов. Однако содержание этой правовой оговорки носит общий и оценочный характер, не подкреплённый детализированными стандартами и конкретными нормативными требованиями.

На практике это приводит к тому, что застройщики нередко формально ссылаются на наличие защитных мер, не обеспечивая их реальную эффективность. Проектная документация может включать указание на использование систем фильтрации или дренажа, однако в отсутствие обязательной стандартизации и механизмов независимой экспертизы это остаётся лишь декларацией. В результате надзорные органы сталкиваются с объективными трудностями при выявлении нарушений, так как оценка инженерных решений становится предметом споров, в которых отсутствуют универсальные и заранее определённые критерии. Репрезентативным является дело, рассмотренное Арбитражным судом Новосибирской области 14.06.2023 г. [7].

В процессе застройщик обосновывал допустимость строительства жилого комплекса в пределах водоохранной зоны тем, что проектируемые инженерные коммуникации исключают сброс загрязняющих веществ в малую реку, на берегу которой планируется строительство. Иначе говоря, нарушений водоохранного законодательства не будет. Но проверка Федеральной службы по надзору в сфере природопользования установила, что заявленные инженерные сооружения либо не введены в эксплуатацию, либо не

обеспечивают требуемого уровня фильтрации и не способны предотвратить загрязнение окружающей среды. В результате экспертизы суд пришёл к выводу, что простое включение формулировок о защитных мерах в проект не является достаточным доказательством их эффективности. В связи с этим разрешение на строительство было признано недействительным, а реализация проекта – противоправной.

Возьмем на себя смелость заявить, что решение указанной проблемы возможно через формализацию требований к инженерной защите в виде отдельного подзаконного нормативного правового акта. Такой акт должен содержать чётко определённые технические параметры для систем водоочистки, фильтрации и отвода сточных вод, а также предусматривать процедуру обязательной государственной экспертизы до начала строительных работ. В противном случае формальные упоминания о наличии инженерной защиты продолжают использоваться в качестве средства обхода экологических ограничений, не влекущего реальной правовой ответственности.

Тождественные взгляды на необходимость нормативного согласования правового режима водоохранных зон с механизмами проектирования капитального строительства высказываются и в научной литературе. В частности, Н.Анисимов и Д.Мельникова подчёркивают важность выработки юридически значимой границы между правом собственности на земельный участок и установленными публичными ограничениями, обусловленными статусом территории как водоохранной зоны. По их мнению, правовая конструкция должна предусматривать приоритет охраны водных объектов даже при наличии зарегистрированных прав на земельный участок, а проектная документация – соответствовать как градостроительным, так и экологическим требованиям [8].

Еще одна трудность – отсутствие в действующем законодательстве обязанности по осуществлению постэксплуатационного экологического мониторинга инженерных защитных систем, расположенных на территории водоохранных зон. Даже при условии соблюдения проектных требований и прохождения государственной экологической экспертизы на стадии подготовки строительной документации, последующее техническое состояние таких систем нередко остаётся вне поля внимания надзорных органов. В результате системы фильтрации, ливневой канализации и отвода сточных вод могут не поддерживаться в надлежащем состоянии, подвергаться физическому износу либо эксплуатироваться с нарушениями технических регламентов, что влечёт утрату ими защитной функции и фактическое нарушение режима водоохранной зоны.

В отсутствие нормативно закреплённого механизма обязательного мониторинга эффективность экологических мер остаётся неизмеримой в долгосрочной перспективе. Действующее регулирование ориентировано преимущественно на предварительный контроль — проектную экспертизу, согласования и выдачу разрешений, в то время как постконтроль либо осуществляется эпизодически в форме выборочных проверок, либо не осуществляется вовсе. Представляется обоснованным установить в законодательстве обязательность проведения регулярной оценки работоспособности инженерных систем, размещённых в пределах водоохранных территорий, с оформлением технических заключений и последующим направлением их в органы государственного экологического надзора. Такая мера будет способствовать реальному, а не декларативному соблюдению требований ВК РФ и обеспечит устойчивую защиту водных объектов от загрязняющего воздействия уже на стадии эксплуатации объектов капитального строительства.

Кроме того, считаем целесообразным акцентировать внимание на отсутствии механизма правового реагирования в случае незаконной застройки в водоохранных зонах, осуществлённой без предварительного получения разрешительной документации, но с последующим фактическим вводом объекта в эксплуатацию.

В современной правоприменительной практике нередко возникают ситуации, когда капитальные объекты возводятся без учёта требований природоохранного законодательства, после чего владельцы пытаются легализовать такие постройки путём обращения в суд или орган местного самоуправления с заявлениями о признании права собственности. Несмотря на то, что сама постройка нарушает установленный

водоохранный режим, судебные инстанции не всегда принимают меры к сносу объекта, особенно если он используется в социальных или хозяйственных целях.

В качестве иллюстрации сошлемся на дело, рассмотренное Арбитражным судом Приморского края в апреле 2023 г. [9]. Истец, осуществивший строительство в пределах прибрежной защитной полосы без каких-либо разрешительных документов, обратился с требованием о признании права собственности на объект незавершённого строительства. Арбитражный суд указал, что недопустимо признавать законным объект, изначально построенный с нарушением природоохранного режима, независимо от степени готовности или целей его использования. Суд подчеркнул приоритет публичных интересов в сфере охраны водных ресурсов.

Рассматриваемая проблема, считаем, указывает на необходимость законодательного закрепления презумпции незаконности строений, возведённых с нарушением режима водоохранных зон. Такая презумпция должна исключать возможность признания права собственности на эти объекты и запрещать их легализацию через суд. Приоритет в правовом регулировании должен отдаваться охране окружающей среды, а не частным имущественным интересам нарушителей.

Обратимся к доктрине. Схожую с решением суда позицию поддерживают ученые Н.Зайков и И.Дёмин. Авторы подчёркивают необходимость наделения надзорных органов более широкими полномочиями, включая возможность немедленного приостановления строительных работ и направления в суд требований о сносе объектов, возведённых с нарушением законодательства [10]. Несомненно, что реализация подобных предложений на законодательном уровне будет способствовать восстановлению баланса между публичными и частными интересами, а также обеспечит эффективность правового режима водоохранных территорий.

Итак, проанализировав судебную практику, доктринальные источники, подводя итоги, отметим, что эффективность правового регулирования строительства в водоохранных зонах ограничивается неопределённостью границ охраняемых территорий, коллизиями между экологическими и градостроительными нормами, а также отсутствием формализованных требований к инженерной защите и контролю за эксплуатацией объектов. Трудность обостряет уязвимость механизмов предотвращения и пресечения нарушений. Для устранения этих недостатков необходимо не только совершенствование законодательства, но и усиление надзорных функций, развитие пространственного зонирования и внедрение экологического мониторинга на всех стадиях строительства.

Список литературы:

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 05.06.2006. – № 23. – Ст. 2381.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2024 г. N 1459 «Об утверждении Правил установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов»// СЗ РФ. – 04.11.2024. – № 45. – Ст. 6809.
3. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 25.02. 2024 года по делу №А21-14465/2024 // СПС КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2025).
4. Посыльный Д.А. Проблемы определения водоохранных зон и прибрежных защитных полос // Материалы XVII Всероссийской научно-практической конференции «Основные принципы развития землеустройства и кадастров» Новочеркасск, 12–15 мая 2020 г. Вып.17. – Новочеркасск: Издательство Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт имени А.К. Кортунова ФГБОУ ВПО «Донской государственный аграрный университет» – 2020. – С. 51-54.
5. Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 12 октября 2022 г. по делу № А07-14238/2022 // СПС КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.06.2025).

6. Щепанский И.С., Жигадло К.В. Экологическое зонирование территории: проблемы определения и правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8 (105). – С. 183-190.

7. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 14 июня 2023 г. по делу № А45-11082/2023 // СПС КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [9http://www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 04.09.2025).

8. Анисимов Н.С., Мельникова Д.А. Некоторые вопросы соотношения водного и земельного права России: взаимодействие права собственности на земельные участки и водоохранной зоны // Юриспруденция в теории и на практике: актуальные вопросы и современные аспекты/ сборник статей XVIII Международной научно-практической конференции. – Пенза: Издательство: Наука и Просвещение, 2024. – С.90-94.

9. Решение Арбитражного суда Приморского края от 27.04.2023 г. по делу № А51-21698/2022 // СПС КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2025).

10. Зайкова Н.И., Дёмина И.В. Проблема соблюдения особого режима использования земель в водоохранной зоне // Аграрная наука - сельскому хозяйству/ сборник материалов XVIII Международной научно-практической конференции «Аграрная наука – сельскому хозяйству» (Барнаул, 9–10 февраля 2023 года) – Барнаул: Издательство Алтайского государственного аграрного университета, 2023. – С. 73-75.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITIES IN WATER PROTECTED ZONES: ANALYSIS OF LEGISLATIVE COLLISIONS AND GAPS AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Oksana Y. Guseva

Abstract. The article examines the theoretical aspects of regulating economic activity within water protection zones. It explores the conflicts of legislation, including environmental, land, and urban planning legislation. The article highlights the problems of legal regulation of economic activity, particularly construction within water protection zones. The article analyzes the law enforcement practice of regulating economic activity within water protection zones in the Russian Federation.

Keywords: water protection zone, water use, construction in the water protection zone, water bodies, legal regime of water protection zones, legal conflicts, urban planning prohibitions and restrictions, and law enforcement practice.